

Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn

*Delbetänkande av
Utredningen om en modern föräldraförsäkring*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:73

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24517-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 4 februari 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av reglerna för föräldraledighet och föräldraförsäkring. I uppdraget ingår att analysera och lämna förslag på en begränsad möjlighet att använda föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med barn (dir. 2016:10). Statsrådet Annika Strandhäll förordnade samma dag dåvarande generalsekreteraren Lars Arrhenius till särskild utredare.

De sakkunniga och experter som har medverkat i utredningsarbetet anges nedan.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 15 februari 2016 kanslirådet Maria Lidström, fr.o.m. den 22 februari 2016 kanslirådet Marcus Edelgård, fr.o.m. den 1 mars 2016 ämnesrådet Håkan Nyman och fr.o.m. den 1 april 2016 rättsakkunniga Åsa Nilsson.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om en modern föräldraförsäkring, överlämnar härmed delbetänkandet Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn (SOU 2016:73).

Stockholm i oktober 2016

Lars Arrhenius

/Maria Lidström
Marcus Edelgård
Åsa Nilsson
Håkan Nyman

Förteckning över sakkunniga och experter

Om inte annat anges har förordnandet gällt fr.o.m. den 21 mars 2016.

Sakkunniga

Kanslirådet Marie Ek, Kulturdepartementet, t.o.m. den 13 juni 2016
Kanslirådet Anna Schölin, Kulturdepartementet, fr.o.m. den 13 juni 2016

Departementssekreteraren Karin Moberg, Finansdepartementet, t.o.m. den 15 april 2016

Departementssekreteraren Kristin Sinclair, Finansdepartementet, fr.o.m. den 15 april 2016

Departementssekreteraren Kajsa Eliasson, Socialdepartementet

Kanslirådet Karin Frank, Arbetsmarknadsdepartementet

Ämnesrådet Annika Mansnéus, Socialdepartementet

Departementssekreteraren Karin Sandkull, Arbetsmarknadsdepartementet

Experter

Utredaren Erik Ageberg, Företagarna

Utvecklingsstrategen Tommy Alexandersson, Försäkringskassan

Utredaren Joa Bergold, LO

Utredaren Ulrika Bertilsson, Diskrimineringsombudsmannen

Experten Catharina Bäck, Svenskt Näringsliv

Docenten Olof Bäckman, Stockholms universitet

Docenten Thomas Erhag, Göteborgs universitet

Utredaren Ulrika Hagström, TCO

Forskaren Arizo Karimi, Uppsala universitet

Socialförsäkringsexperten Jenny Lindmark, Arbetsgivarverket

Utredaren Thomas Ljunglöf, SACO

Utredaren Karin Röbbäck de Souza, Barnombudsmannen

Förhandlaren Charlotta Undén, Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	19
1 Författningsförslag.....	31
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	35
2.1 Utredningens uppdrag.....	35
2.2 Utredningens arbete	36
2.3 Delbetänkandets disposition.....	36
3 Gällande rätt.....	39
3.1 Svensk rätt	39
3.1.1 Socialförsäkring	39
3.1.2 Diskriminering.....	49
3.1.3 Migration.....	54
3.2 EU-rätt	60
3.2.1 EU-fördrag.....	60
3.2.2 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.....	61
3.2.3 EU-förordningar och direktiv	63
3.2.4 Avtal som rör social trygghet	75
3.3 Internationell rätt.....	78
3.3.1 FN-konventioner	78
3.3.2 Europarådets sociala stadga	85

4	Invandring, etablering och försörjning	87
4.1	Invandring till och från Sverige	88
4.2	Vilka invandrar till Sverige?	94
4.3	Etablering på arbetsmarknaden	100
4.3.1	Utbildningsnivån bland de som invandrar.....	105
4.3.2	Hjälp till etablering	107
4.4	Försörjning	115
4.5	Tillgång till och användningen av förskola, förskoleklass och fritidshem.....	128
5	Föräldraledighet och föräldrapenning	135
5.1	Hur åldergränserna i föräldrapenningen har förändrats över tid	136
5.2	Hur föräldrapenningen används	140
5.2.1	Föräldrapenning används mest intensivt när barnet är litet.....	141
5.2.2	Föräldrapenning för barn som kommer till Sverige	143
5.2.3	Tidigare kartläggning av hur föräldrar som kommer till Sverige med barn använder föräldrapenning	150
5.2.4	Hur föräldrar som kom till Sverige 2012 använde föräldrapenning.....	151
5.3	Internationell jämförelse	160
5.3.1	Generellt om möjligheterna till föräldraledighet.....	161
5.3.2	Föräldrapenningssystemet i Finland.....	162
5.3.3	Föräldrapenningssystemet i Danmark.....	167
5.3.4	Föräldrapenningssystemet i Norge.....	170
5.3.5	Föräldrapenningssystemet i Tyskland	174
5.3.6	Föräldrapenning huvudsakligen riktad till förvärvsarbetande	176

6	Överväganden och förslag	183
6.1	Utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag	183
6.1.1	Vilka ramar ger direktiven vid utformning av en begränsning?	187
6.1.2	Vissa rättsliga utgångspunkter vid utformningen av en begränsning	189
6.1.3	Alternativa utformningar som har övervägts.....	190
6.2	Begränsningsregelns utformning	195
6.2.1	Hur begränsningsregeln bör utformas	195
6.2.2	Begränsningsregeln och diskriminering med avseende på nationalitet	207
6.2.3	Begränsningsregeln och diskriminering med avseende på etnisk tillhörighet	222
6.2.4	Särskilt om barnets bästa.....	233
6.2.5	Hur begränsningsregeln förhåller sig till vissa EU-direktiv	240
6.3	Ersättningsnivå och fördelning samt avstående av dagar mellan föräldrarna	245
6.3.1	Fördelning av dagar mellan föräldrarna.....	245
6.3.2	Ersättningsnivå och beräkning av föräldrapenning på sjukpenningnivå	246
6.3.3	Avstående från föräldrapenning till förmån för den andra föräldern.....	249
6.4	Nivån på föräldrapenning vid flerbarnsfödelse.....	251
6.5	Avräkning av tid med föräldrapenningsförmån enligt utländsk lagstiftning	252
6.6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	255
6.7	Uppföljning av effekterna av begränsningar i föräldrapenningen	258
6.8	En generell regel i stället för en särregel.....	259

7	Konsekvenser av förslagen	261
7.1	Ekonomiska konsekvenser för staten	261
7.1.1	Föräldraförsäkringen	262
7.1.2	Övriga ersättningar	268
7.1.3	Statliga myndigheter	273
7.1.4	Sammantagna kostnader och finansiering	277
7.2	Konsekvenser för integrationen, jämställdheten och för barn.....	278
7.3	Konsekvenser för kommunerna	282
7.3.1	Ekonomiskt bistånd.....	282
7.3.2	Förskola, förskoleklass och fritidshem.....	285
7.3.3	Det kommunala självstyret.....	289
7.4	Ekonomiska konsekvenser för enskilda.....	289
7.5	Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.....	294
7.6	Förslagets övriga konsekvenser	294
8	Författningskommentar	297
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:10.....	303
Bilaga 2	Författningstext generell tvåårsgräns.....	319
Bilaga 3	Författningskommentar generell tvåårsgräns.....	323
Bilaga 4	Ekonomiska konsekvenser av en generell tvåårsgräns	327

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag är att i delbetänkandet analysera och föreslå åtgärder för att begränsa möjligheten att använda föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med barn. Syftet med begränsningen är att förkorta tiden för etablering på arbetsmarknaden. I uppdraget ingår att

- föreslå hur bestämmelserna i socialförsäkringsbalken (SFB) kan utformas så att möjligheten att använda föräldrapenning begränsas för föräldrar som kommer till Sverige med barn,
- särskilt beskriva konsekvenserna för barn av de överväganden som görs i detta hänseende,
- ta del av erfarenheterna av hur andra länders system för föräldraledighet och föräldraförsäkring utformas för gruppen nyanlända flyktingar och anhöriginvandrare och om möjligt göra en analys av effekterna av dessa system, och
- beakta internationella åtaganden så att förslagen är förenliga med EU-rättsliga regleringar och andra ingångna internationella avtal.

Utredningen ska i ett slutbetänkande som ska redovisas senast den 1 oktober 2017 göra en samlad översyn av reglerna för föräldraledighet och föräldraförsäkring.

Utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag

Bakgrund

Föräldrapenning används i hög utsträckning i enlighet med det primära syftet, dvs. i samband med barnets födelse och under åren närmast efter födelsen. Föräldrarnas behov av ledighet för omsorg och vård av barnet är då som störst, vilket användningen tydligt visar. Efter barnets tvåårsdag återstod i genomsnitt enbart ca 132 dagar med föräldrapenning, varav inte alla dagar används innan rätten till ersättning upphör. Efter barnets tvåårsdag används föräldrapenningen oftare mer sporadiskt. En stor majoritet av barn som är över två år har inte föräldrar som är föräldralediga med dem på heltid, i stället deltar de i hög utsträckning i förskola eller pedagogisk omsorg.

Bestämmelserna om föräldrapenning får dock den konsekvensen att när föräldrar kommer till Sverige med äldre barn kan de få rätt till samma mängd föräldrapenning för det äldre barnet som normalt utges i samband med ett barns födelse, dvs. 480 dagar. För barn som föds från och med den 1 januari 2014 gäller andra regler, och föräldrar som blir försäkrade för föräldrapenning i Sverige får totalt 96 dagar om barnet är över fyra år. Regelverkets konstruktion leder i dag till att det uppstår en överkompensation i förhållande till det behov av ledighet och ersättning som föräldrar med äldre barn har. Det medför en möjlighet till långvarig frånvaro från arbete, arbetsökande, utbildning eller andra aktiviteter som syftar till att föra föräldrarna närmare arbetsmarknaden. Vissa av de personer som kommer till Sverige har en långsam och utdragen etablering på arbetsmarknaden.

Överkompensationen leder till att föräldrarna, och då främst kvinnor, använder ett relativt sett högt antal dagar med föräldrapenning för äldre barn. Uttaget skiljer sig dock mycket åt mellan olika föräldrar, vissa föräldrar använder föräldrapenning intensivt och långvarigt, andra använder inte föräldrapenning alls. För ett barn som var fött 2008 och som var tre år när det kom till Sverige hade i genomsnitt 340 dagar (för barn födda i länder utanför EU/EES) respektive 243 dagar (för barn födda i länder inom EU/EES) använts för barnet när det fyllde åtta år och rätten till ersättning upphörde. Det är betydligt fler dagar än vad som använts för barn i det åldersspannet som är födda i Sverige.

Utredningens kartläggning visar att för de kvinnor som kommer till Sverige med barn under åtta år används föräldrapenning ofta under de första åren i Sverige. Var tredje kvinna som invandrade till Sverige 2012 med barn under åtta år och sedan inte fick fler barn under perioden 2012–2015 använde föräldrapenning redan det första året i Sverige. Motsvarande andel för männen var enbart sex procent. Uttaget av föräldrapenning var ännu mer intensivt året efter invandringen. Av kvinnor som kom med barn från länder utanför EU och Norden och som inte fick fler barn var det 60 procent som använde föräldrapenning under 2013 och 43 procent under 2014. Även en högre andel av männen använde föräldrapenning de nästkommande åren, men de använde betydligt färre dagar än kvinnorna.

Ett långvarigt och intensivt uttag av föräldrapenning åren efter ankomsten till Sverige kan framför allt ses för de kvinnor som kom till Sverige med barn från länder utanför EU/Norden och som sedan fick fler barn i Sverige. Det var 40 procent av kvinnorna som fick fler barn under perioden närmast efter invandringen. Av dessa är det drygt 41 procent som använder föräldrapenning redan första året i Sverige, en siffra som ökar till 78 procent året efter. Var fjärde kvinna använder mer än 300 dagar med föräldrapenning året efter invandringen.

Det är dock inte ovanligt att föräldrarna inte tar ut en enda dag med föräldrapenning under de första fyra åren i Sverige. Det var 29 procent av kvinnorna som kom till Sverige med barn från länder utanför EU/Norden och som inte fick fler barn som inte använde föräldrapenning alls under perioden 2012–2015. Bland männen var motsvarande andel 59 procent.

Vilka ramar ger direktiven vid utformning av en begränsning?

Hänvisningen i direktiven till överenskommelsen mellan regeringen och allianspartierna skulle möjligen kunna ge intryck av att det i första hand är föräldrar som kommer till Sverige som asylsökande som ska omfattas av begränsningen. Någon sådan avgränsning framgår emellertid inte av direktiven. Utredningens utgångspunkt har därför varit att begränsningen ska utformas i enlighet med direktivens ordalydelse, dvs. den ska omfatta föräldrar som kommer till Sverige med barn.

Det anges inte heller närmare i direktiven i vilken omfattning föräldrapenningen ska begränsas. I direktiven beskrivs begränsningen på två olika sätt. Det anges såväl att den ska avse ett ”mindre antal dagar” som ”ett fåtal dagar”. Det redogörs inte vad som avses med dessa olika uttryckssätt. I avsaknad av närmare precisering bör omfattningen av begränsningen bestämmas med hänsyn till dels syftena med föräldraförsäkringen och begränsningen, dels de rättsliga förutsättningar som utredningen har att beakta. Direktiven anger också vissa andra utgångspunkter som utredningen har att ta hänsyn till, såsom att förslaget ska bidra till jämställdhet och ha barnets bästa i fokus.

Eftersom utredningen i slutbetänkandet ska göra en samlad översyn av föräldraförsäkringen och föräldraledighetslagen (1995:584) har det varit en viktig utgångspunkt att de förslag som nu lämnas i hög grad ska bygga på nuvarande regelverk för föräldrapenning och att större ändringar får anstå till slutbetänkandet.

Utredningens överväganden och förslag

Begränsningsregelns utformning

Utredningen föreslår att en begränsning av rätten till föräldrapenning knyts till tidpunkten för när ett barn blir bosatt i Sverige. Utgångspunkten bör enligt utredningens mening vara att även föräldrar som omfattas av begränsningen ska ges valfrihet och flexibilitet inom de ramar som gäller för försäkringen i övrigt. Utredningen föreslår därför att begränsningen utformas så att den ungefärligen motsvarar den mängd föräldrapenning som en genomsnittlig försäkrad använder efter barnets ettårs- respektive tvåårsdag. Om ett barn blir bosatt här i landet under barnets andra levnadsår ska föräldrapenning därför lämnas under högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse ska föräldrapenning lämnas under ytterligare högst 76 dagar för varje barn utöver det första. Om barnet i stället blir bosatt här i landet efter det andra levnadsåret ska föräldrapenning lämnas under högst 100 dagar sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse ska föräldrapenning lämnas under ytterligare högst 38 dagar för varje barn utöver det första.

Föräldrar som flyttar tillfälligt från Sverige eller som omfattas av vissa särskilda skyddsregler i SFB kommer inte att omfattas av den

föreslagna begränsningsregeln när de återvänder till landet eftersom de fortfarande anses bosatta här i den mening som avses i balken. Föräldrar som däremot inte omfattas av dessa regler träffas av begränsningsregeln om de flyttar tillbaka till Sverige och blir bosatta här i landet efter barnets första levnadsår. Detta gäller även om föräldrapenning lämnats enligt huvudregeln innan familjen flyttade från Sverige. Detsamma gäller föräldrar vars uppehållstillstånd löper ut och som därefter inte bedöms vara bosatta i Sverige men som sedan får ett nytt uppehållstillstånd efter barnets första levnadsår och som då återigen anses bosatta. Den personkrets som kommer att omfattas av begränsningsregeln är alltså föräldrar och barn som kommer från utlandet och som inte tidigare har bott i Sverige samt föräldrar och barn som flyttar tillbaka till Sverige efter bosättning utomlands. Det kan också handla om barn som flyttar till Sverige men där en eller båda föräldrarna bor i Sverige sedan tidigare. Begränsningsregeln omfattar inte barn som adopteras.

Utredningen bedömer att befintliga åldersgränser för uttag av föräldrapenning bör gälla även för den som får föräldrapenning enligt begränsningsregeln. Det innebär att för barn som är födda eller adopterade 2014 och senare gäller att föräldrapenning lämnas under högst 96 dagar från barnets fyraårsdag eller därmed likställd tidpunkt.

Begränsningsregeln och diskriminering med avseende på nationalitet och etnisk tillhörighet

Eftersom begränsningen ska omfatta föräldrar som kommer till Sverige med barn har utredningen bl.a. analyserat hur en begränsning förhåller sig till förbuden mot diskriminering med avseende på etnisk tillhörighet och nationalitet. Förbud mot etnisk diskriminering finns bl.a. i diskrimineringslagen (2008:567) och i internationella åtaganden som Sverige är bunden av, bl.a. i FN:s konvention om barnets rättigheter.

En av de bärande principerna inom EU-rätten är att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU. Utredningen bedömer att mycket talar för att en begränsning av rätten till föräldrapenning inte är förenlig med likabehandlingsprincipen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 24 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Begränsnings-

regeln bedöms därför inte kunna upprätthållas för den personkrets som omfattas av likabehandlingsprincipen (jfr 2 kap. 5 § SFB).

Utredningen bedömer däremot att förslaget inte strider mot förbudet mot diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet.

Särskilt om barnets bästa

En av grundprinciperna i FN:s barnkonvention är den om barnets bästa. Enligt artikel 3.1 ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.

Eftersom antalet möjliga dagar med föräldrapenning enligt begränsningsregeln ungefärligen motsvarar ett genomsnittligt uttag av föräldrapenning kommer de barn som omfattas av regeln att ha tillgång till föräldralediga föräldrar under i stort sett lika många dagar som de barn som omfattats av föräldrapenningen från födelsen. Att antalet dagar begränsas för de barn som kommer till Sverige borde, enligt utredningens mening, därmed inte i sig vara negativt. Utredningen bedömer också att tillgång till förskola och de positiva effekter det kan få i form av bl.a. språkutveckling, tillgång till jämnåriga kamrater och de nätverk förskolan kan ge familjerna till övervägande del torde vara en fördel för de barn som kommer till Sverige med sina föräldrar. En försenad etablering i samhället och på arbetsmarknaden för föräldrar kan också ha negativa effekter för de barn som ingår i de hushåll som drabbas. Av de barn som träffas av den föreslagna begränsningsregeln finns det dock barn som är i särskilt utsatta situationer, t.ex. har många kommit hit tillsammans med sina föräldrar och sökt skydd från traumatiska händelser och kan vara i behov av extra stöd från föräldrarna. Detta behov måste vägas mot de fördelar som begränsningsregeln medför för barn och hänsyn måste också tas till att det i dessa situationer finns andra funktioner i samhället vars ansvar då träder in. Utredningen bedömer att den föreslagna begränsningsregeln till övervägande del torde kunna ha positiva konsekvenser för de barn som omfattas.

Ersättningsnivå och fördelning samt avstående av dagar mellan föräldrarna

Föräldrapenningen är i dag delad med hälften var mellan barnets båda vårdnadshavare. Syftet är att betona att båda vårdnadshavarna har ett gemensamt och delat ansvar för barnet och även en individuell rätt till ersättning och till föräldraledighet. Barnet har vidare rätt till båda sina föräldrar. Utredningen bedömer att nuvarande bestämmelser i SFB vad gäller vem som får föräldrapenning och hur den fördelas mellan föräldrarna bör gälla också för föräldrapenning som lämnas enligt den föreslagna begränsningsregeln.

Även när det gäller vilken ersättningsnivå föräldrapenningen kan lämnas på gör utredningen bedömningen att det finns fördelar med att nuvarande regler i SFB tillämpas. Samma sak bör gälla för reglerna i SFB om hur föräldrapenning på sjukpenningnivå ska beräknas.

I dag finns möjlighet att avstå rätt att få föräldrapenning, utom såvitt avser de 90 s.k. reserverade dagarna på sjukpenningnivå, till den andra föräldern. Det är enbart dagar på sjukpenningnivå som är reserverade. Utredningen kan konstatera att det är otillfredsställande att ersättning på grundnivå inte omfattas av kraven på reserverade dagar. Utredningen anser dock att det är för tidigt att föreslå ändringar av regelverket i delbetänkandet men avser att återkomma i frågan i slutbetänkandet.

Nivån på föräldrapenning vid flerbarnsfödelse

Utredningen föreslår att de ytterligare dagar med föräldrapenning som en förälder enligt den föreslagna begränsningsregeln har rätt till vid flerbarnsfödelse ska lämnas på sjukpenningnivå, dock lägst på grundnivå.

Avräkning av tid med föräldrapenningsförmån enligt utländsk lagstiftning

Om föräldrapenning lämnas enligt den föreslagna begränsningsregeln och den ena av föräldrarna eller båda har fått en motsvarande föräldrapenningsförmån enligt utländsk lagstiftning, föreslås att den

tid som den utländska förmånen har lämnats för ska räknas av. Utredningen föreslår att förmånen räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning hade kunnat lämnas för.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2017.

Om begränsningsregeln införs utan några övergångsbestämmelser kommer den även att omfatta föräldrar och barn som har blivit bosatta i Sverige innan ikraftträdandet. En sådan tillämpning skulle kunna få oskäliga konsekvenser för familjer som har behov av att regelverket är förutsägbart och som har planerat sitt föräldrapenningsuttag utifrån nuvarande regelverk. Utredningen bedömer därför att den föreslagna regleringen bör förenas med övergångsbestämmelser. Utredningen föreslår att bestämmelserna ska tillämpas första gången på föräldrapenning för ett barn som blir bosatt här i landet efter ikraftträdandet.

Utredningen föreslår också en övergångsbestämmelse som innebär att även om bosättning sker efter ikraftträdande så ska äldre föreskrifter fortfarande gälla i de fall föräldrapenning lämnas eller har lämnats för ett barn för tid före ikraftträdandet. Här avses situationer där bosättningen i Sverige och rätten till föräldrapenningsförmåner upphör tillfälligt. Så kan vara fallet för en förälder som bor en tid i utlandet och som sedan återvänder till Sverige eller en förälder vars uppehållstillstånd löper ut och som sedan får ett nytt. I de fall föräldrapenning lämnas eller har lämnats för tid före ikraftträdandet ska äldre föreskrifter gälla om föräldern blir bosatt på nytt och ansöker om föräldrapenning.

Konsekvenser av utredningens förslag

Som en följd av utredningens förslag beräknas en utgiftsminskning ske för föräldrapenning och för den statliga ålderspensionsavgiften för föräldrapenning. Den beräknade utgiftsminskningen baserar sig på ett delvis osäkert underlag eftersom antaganden och prognoser är en viktig del av beräkningsunderlaget. SCB:s prognos över invandringen visar på en temporär ökning i antalet invandrade barn

de närmaste åren. Utredningen beräknar att under 2017 kommer 3 000 kvinnor och 200 män att minska sitt uttag av föräldrapenning som en följd av förslaget om en begränsning. Antalet berörda föräldrar ökar till ca 5 700 kvinnor och 800 män under 2020.

Utredningen uppskattar att ungefär hälften av de föräldrar som direkt berörs av förslaget om en begränsning (dvs. som kan förväntas minska sitt uttag av föräldrapenning) i stället kommer att delta i etableringsinsatser och därmed även ha rätt till etableringsersättning. Kostnaderna för dessa ersättningar kommer därför att öka. Utgiftsökningen avser främst de föräldrar som inte alls skulle ha deltagit i insatser på grund av längre föräldraledigheter för äldre barn. De föräldrar som skulle ha deltagit i insatser på deltid p.g.a. föräldraledighet eller som skjuter upp sitt deltagande en viss tid för vård av äldre barn för att senare återgå kan i stället förväntas delta på heltid eller delta i insatser utan längre avbrott. Utgiftsökningen är därför till viss del en omfördelning av utgifter över tid, där deltagare som skulle ha påbörjat insatser först en tid efter invandringen nu tidigarelägger sådana aktiviteter.

Försäkringskassan behöver anpassa sina IT-system för hantering av föräldrapenningsärenden i enlighet med förslaget, vilket innebär ökade utgifter. Arbetsförmedlingen får också ökade kostnader för handläggning av ärenden med etableringsinsatser samt för utförandet av insatser. Dessa utgifter utgör liksom för etableringsersättningen till viss del en omfördelning av utgifter över tid.

Kommunerna får ökade och tidigarelagda kostnader för förskola, förskoleklass och fritidshem. Kommunerna påverkas även av att vissa av de föräldrar som inte omfattas av etableringsuppdraget kan få behov av ekonomiskt bistånd när möjligheten till försörjning via föräldrapenningen begränsas.

Utredningen bedömer att förslaget har positiva effekter för etableringen på arbetsmarknaden för vissa föräldrar. Tiden innan t.ex. etableringsinsatser inleds minskar. Det bör dock påpekas att åtgärden endast utgör en del av arbetet med att snabba på etableringen av nyanlända på arbetsmarknaden.

Med nuvarande uttagsmönster för föräldrapenning är det främst kvinnor som påverkas av förslaget. Utredningens förslag förväntas bidra till att nå en snabbare etablering på arbetsmarknaden för framför allt kvinnor, och därigenom bidra till förbättrad jämställdhet i form av ökad ekonomisk självständighet för kvinnor på kort

och på lång sikt. Förslaget om en begränsning av föräldrapenningen har som utgångspunkt att de dagar som ges till föräldrar som kommer till Sverige med barn ska delas jämförbart. Föräldrar med gemensam vårdnad har rätt till hälften var av föräldrapenningen. Utredningen kommer i slutbetänkandet att lämna förslag på hur föräldraförsäkringen kan moderniseras, och då särskilt gällande att föräldraförsäkringen i högre grad än i dag kan fördelas jämförbart mellan föräldrarna.

En generell regel i stället för en särregel

Eftersom det i dag finns en fyraårsgräns i föräldraförsäkringen som gäller för alla försäkrade är det enligt utredningens mening rimligt att överväga om det i stället för en särregel skulle vara möjligt att begränsa föräldrapenningen genom att införa en generell tvåårsgräns som skulle gälla för alla försäkrade.

Det finns flera fördelar med en sådan generell begränsning. Eftersom direktiven inte föreskriver en generell begränsning lämnas dock inte något sådant förslag. Det är dessutom svårt att redan i delbetänkandet ta ett helhetsgrepp om föräldrapenningens regelverk. Det finns ändå skäl att redan nu redovisa hur ett sådant alternativ skulle kunna se ut. Utredningen redovisar därför en sådan alternativ reglering i en bilaga till betänkandet.

Summary

Remit

The remit of the Inquiry in this interim report is to analyse and propose measures to restrict the use of parental benefit for parents coming to Sweden with children.. The purpose of the restriction is to reduce the time taken to get established on the labour market. The remit includes:

- making proposals as to how to structure the provisions contained in the Swedish Social Insurance Code so that the use of parental benefit is restricted for parents coming to Sweden with children,
- describing in particular the consequences for children of the deliberations made in this respect,
- finding out about the experiences of other countries with regard to how their systems for parental leave and parental insurance are designed for newly arrived refugees and relatives of immigrants and, if possible, carrying out an analysis of the effects of these systems, and
- taking account of international obligations to ensure that the proposals are consistent with EU legal requirements and other international agreements entered into.

In a final report to be presented on 1 October 2017, the Inquiry will conduct a comprehensive review of the regulations regarding parental leave and parental insurance.

Criteria for the Inquiry's considerations and proposals

Background

Parental benefit is largely used in accordance with its primary purpose, i.e. in connection with the birth of a child and for the years immediately following the birth. It is during this period that parents' need to take leave in order to care for the child is greatest, which is evident from the way it is used. After the child has reached the age of two, an average of 132 days of parental benefit remain, and not all of these days are used before the right to claim the benefit ceases. Parental benefit is often used more sporadically once the child has reached the age of two. The vast majority of children over the age of two do not have parents at home with them on full-time parental leave. Instead the majority tend to participate in some form of preschool or educational care.

However, the provisions regarding parental benefit mean that when parents come to Sweden with older children, they may be entitled to the same amount of parental benefit for the older child that is normally paid out in connection with a child's birth, i.e. 480 days. For children born on and after 1 January 2014 other rules apply, and parents can get a total of 96 days if the child is over the age of four. The regulations are currently designed in such a way that overcompensation arises in relation to the needs of parents with older children for parental leave and benefit. This result in an opportunity to take long-term leave from work, job-seeking, education or other activities that are aimed at bringing parents closer to the labour market. For some people coming to Sweden, getting established on the labour market becomes a long and drawn-out process.

Overcompensation leads to the parents, primarily women, using a relatively high number of days of parental benefit for older children. However, the use of parental days varies considerably between parents; some use the benefit intensively over a prolonged period, while others do not use it at all. For a child born in 2008 who was three years old on arrival in Sweden, an average of 340 days (for children born in countries outside the EU/EES) and 243 days (for children born in countries within the EU/EES) had been used for the child by the time they reached the age of eight and the right to

parental benefit ceased. That is considerably more days than had been used for children in the same age range born in Sweden.

The Inquiry's analysis reveals that for those women who come to Sweden with children under the age of eight, parental benefit is often used during their first years in Sweden. One in three women who immigrated to Sweden in 2012 with children under the age of eight, and who then did not have any more children during the 2012–2015 period, were already using parental benefit in their first year in Sweden. The corresponding figure for men was just six per cent. Use of parental benefit was even more intensive the year after immigration. Of the women who came with children from countries outside the EU and Nordic region, and who did not go on to have more children, 60 per cent used parental benefit in 2013 and 43 per cent in 2014. A higher proportion of men also used parental benefit during subsequent years, but they used significantly fewer days than the women.

Prolonged and intensive use of parental benefit during the years following their arrival in Sweden can mainly be seen among the women who came to Sweden with children from countries outside the EU/Nordic region, and who subsequently went on to have more children in Sweden. Forty per cent of these women went on to have more children during the period immediately following their arrival. Of these, just over 41 per cent use parental benefit during their first year in Sweden; a figure that increases to 78 per cent the following year. One in four women use more than 300 days of parental benefit the year after their arrival.

However, some parents do not take a single day of parental benefit during their first four years in Sweden. Twenty-nine per cent of the women who came to Sweden with children from countries outside the EU/Nordic region, and who did not subsequently have more children, did not use any parental benefit at all during the 2012–2015 period. The corresponding figure for the men was 59 per cent.

What scope does the directive offer in terms of the structure of a restriction?

The reference in the directive to the agreement between the government and the centre-right alliance parties could possibly be interpreted as meaning that it is primarily parents coming to Sweden as asylum seekers who should be the focus of the restriction. However, the directive does not make any such distinction. The basis on which the inquiry has been conducted has therefore been that the restriction should be designed in accordance with the wording in the directive, i.e. it should encompass parents coming to Sweden with children.

Neither does the directive stipulate in any detail the extent to which parental benefit should be restricted. The directive describes the restriction in two different ways. It states that it should relate to both a “small number of days” and “a few days”. No explanation is provided as to what is meant by these different statements. In the absence of precise details, the scope of the restriction should be determined while taking into consideration both the aims of parental insurance and the restriction, and the legal conditions that the Inquiry needs to observe. The directive also states certain other criteria that the inquiry should consider, such as that the proposal should contribute to gender equality and focus on what is in the best interests of the child.

Since in its final report the Inquiry will provide a comprehensive review of parental insurance and the Parental Leave Act (1995:584), an important starting point has been for the proposals now being submitted to be heavily based on current parental benefit regulations, and that major changes should be deferred until the final report.

The Inquiry’s considerations and proposals

Structure of the restriction rule

The Inquiry proposes that a restriction to entitlement to parental benefit be linked to the date that a child becomes a resident of Sweden. The Inquiry is of the opinion that the starting point should be that parents also covered by the restriction should be given options and allowed flexibility within the framework that applies to

the insurance in general. The Inquiry therefore proposes that the restriction be designed so that it roughly equates to the amount of parental benefit that an average insured parent uses after the child's first and second birthdays. If a child becomes a resident of Sweden during the child's second year of life, parental benefit should therefore be provided for a maximum total of 200 days for the parents. In the case of multiple births, parental benefit should be provided for an additional maximum of 76 days for each child in addition to the first. If the child instead becomes a resident of Sweden after the child's second year of life, parental benefit should be provided for a maximum total of 100 days for the parents. In the case of multiple births, parental benefit should be provided for an additional maximum of 38 days for each child in addition to the first.

Parents who temporarily move away from Sweden, or who are covered by certain special protection rules contained in the Swedish Social Insurance Code, will not be subject to the proposed restriction rule on their return to Sweden, as they are still considered to be residents of Sweden as defined in the Code. However, parents who are not covered by these rules will be subject to the restriction rule if they move back to Sweden and become residents here after the child's first year of life. This applies even if parental benefit has been provided in accordance with the main rule before the family moved away from Sweden. The same applies to parents whose residence permits expire and who are no longer regarded as residents of Sweden, but who are then issued with a new residence permit after the child's first year of life and are once again considered to be residents. So the individuals who will be covered by the restriction rule are parents and children who come from abroad and who have not previously lived in Sweden, as well as parents who move back to Sweden after a period of residence abroad. It could also include children who move to Sweden, but where one or both parents are already living in Sweden. The restriction rule does not extend to children who are adopted.

The Inquiry is of the opinion that existing age limits for receiving parental benefit should also apply to those receiving parental benefit in accordance with the restriction rule. This means that for children born or adopted in 2014 or later, parental benefit is provided for a maximum of 96 days from the child's fourth birthday, or an equivalent point in time.

Restriction rule and discrimination with regard to nationality and ethnicity

Since the restriction is aimed at parents coming to Sweden with children, the Inquiry has analysed the way in which a restriction relates to the ban on discrimination on the grounds of ethnicity and nationality. A ban on ethnic discrimination is laid down in the Discrimination Act (2008:567) and in international commitments to which Sweden is bound such as the UN Convention on the Rights of the Child.

One of the guiding principles enshrined in EU law is that all discrimination on the grounds of nationality is prohibited within the EU. The Inquiry considers there to be strong indications that a restriction in entitlement to parental benefit is not consistent with the principle of equal treatment in the EU's coordination regulation. It is therefore considered impossible to uphold the restriction rule for the group of individuals covered by the coordination regulation (compare Chapter 2, Section 5 of the Swedish Social Insurance Code).

The Inquiry does not consider that the proposal is contrary to the ban on discrimination linked to ethnicity.

Note regarding the best interests of the child

One of the fundamental principles in the UN Convention on the Rights of the Child is that regarding the best interests of the child. According to Article 3.1, the best interests of the child must be the primary concern in all measures affecting children.

Since the potential number of days with parental benefit in accordance with the restriction rule roughly equates to an average use of parental benefit, the children covered by the rule will have access to parents on parental leave for largely the same number of days as children covered by parental benefit from birth. According to the Inquiry, the fact that the number of days is restricted for children coming to Sweden should consequently not be negative in itself. The Inquiry is also of the opinion that access to preschool and the positive effects this can bring in the form of language development, access to friends of the same age and the networks that preschool can provide families with should be regarded as a major

advantage for those children coming to Sweden with their parents. The delayed establishment of parents in society and the labour market can also have negative effects on children who are part of those households that are affected. There are, however, some children who would be subject to the restriction rule who are in particularly vulnerable situations, e.g. have come here with their parents and sought protection from traumatic events and may be in need of additional support from their parents. This need must be balanced against the benefits that the restriction rule brings for children and consideration must also be taken to ensure that in these situations, other functions in society that are responsible for providing such support step in. The Inquiry considers that the proposed restriction rule is likely to have predominantly positive consequences for those children that are affected.

Level of benefit and allocation and transfer of days between parents

Parental benefit is currently allocated equally between the child's guardians. The aim is to emphasise that both guardians have joint and shared responsibility for the child, as well as an individual right to the benefit and to parental leave. Furthermore, the child has the right to both its parents. The Inquiry is of the opinion that current provisions in the Swedish Social Insurance Code with regard to who receives parental benefit and how it is allocated between the parents should also apply to parental benefit provided in accordance with the proposed restriction rule.

With respect to the level of parental benefit, the Inquiry also considers there are advantages in applying current rules in the Swedish Social Insurance Code. The same should apply for the rules in the Swedish Social Insurance Code on how parental benefit at the sickness benefit level should be calculated.

It is currently possible to transfer the right to receive parental benefit, except for the 90 reserved days at sickness benefit level, to the other parent. It is only the days at sickness benefit level that are reserved. The Inquiry notes that it is unsatisfactory that at the basic level, the benefit is not covered by requirements for reserved days. However, the Inquiry considers that it is too early to propose

changes to regulations in the interim report, but intends to return to the issue in the final report.

Level of parental benefit for multiple births

The Inquiry proposes that the additional days of parental benefit to which a parent is entitled for multiple births, in accordance with the proposed restriction rule, should be provided at sickness benefit level, but no lower than the basic level.

Deduction of time on parental benefit in accordance with foreign legislation

If parental benefit is provided in accordance with the proposed restriction rule, and one or both of the parents have received an equivalent parental benefit payment in accordance with foreign legislation, it is proposed that the period for which the foreign benefit was paid shall be deducted. The Inquiry proposes that the benefit be deducted from the highest number of days for which parental benefit could have been provided.

Entry into force and transitional rules

The Inquiry proposes that the rules enter into force on 1 July 2017. If the restriction rule is introduced without any transitional rules, it will also extend to parents and children who have become residents of Sweden prior to entry into force. Such an application could have undue consequences for families who need the regulations to be predictable, and who have planned how they will take their parental benefit based on current regulations. The Inquiry therefore deems that the proposed rule should be introduced alongside transitional rules. The Inquiry proposes that the proposed rules be applied for the first time to parental benefit for a child who becomes a resident of Sweden after entry into force.

The Inquiry also proposes a transitional rule that means older regulations will still apply in cases where parental benefit is being provided or has been provided for a child for a period of time prior

to entry into force. This relates to situations where residency in Sweden and entitlement to parental benefits temporarily ceases. This may be the case for a parent who lives for part of the time in another country and who then returns to Sweden, or a parent whose residence permit expires and who then receives a new one. In cases where parental benefit is provided or has been provided for a period of time prior to entry into force, older regulations should apply if the parent becomes a resident again and applies for parental benefit.

Consequences of the Inquiry's proposal

The proposal made by the Inquiry is expected to reduce the cost of parental benefit and the state old-age pension contribution for parental benefit. The estimated cost reduction is based on data that is partly uncertain, since assumptions and forecasts are a key element of the basis for the calculation. Statistics Sweden's immigration forecast indicates a temporary increase in the number of immigrant children over the next few years. The Inquiry estimates that in 2017, 3,000 women and 200 men will reduce their use of parental benefit as a result of the proposal on restrictions. The number of parents affected will rise to around 5,700 women and 800 men in 2020.

The Inquiry estimates that roughly half of the parents who will be directly affected by the proposal on a restriction (i.e. who may be expected to reduce their use of parental benefit) will instead participate in introduction initiatives and thereby also be entitled to the introduction benefit. The costs for these benefits will therefore increase. The increase in expense relates mainly to those parents who would not otherwise have taken part in such initiatives due to extended parental leave for older children. Parents who would have participated in initiatives on a part-time basis due to parental leave, or who delay participation for a period of time in order to look after older children and then return to it later, can instead be expected to participate full-time, or take part in initiatives without extended interruptions. The increase in expense is therefore to a certain extent a redistribution of expenses over time, with the

participants who would have waited for a period of time following arrival now beginning such activities earlier.

Försäkringskassan (the Swedish Social Insurance Agency) needs to adapt its IT systems for managing parental benefit cases in accordance with the proposal, which will entail increased expense. Arbetsförmedlingen (the Swedish Public Employment Agency) will also incur increased costs for case processing in introduction initiatives and for carrying out such initiatives. These costs, like those for the introduction benefit, to a certain extent constitute a redistribution of costs over time.

Municipalities will incur increased and earlier preschool, pre-school class and after-school club costs. Municipalities will also be affected by the fact that some of the parents who are not covered by introduction activities may need financial aid when opportunities for support via parental benefit are restricted.

The Inquiry considers that the proposal will have positive effects for some parents in getting established on the labour market. The period of time before introduction initiatives are embarked upon will decrease. However, it should be pointed out that these measures only form a part of the efforts to speed up the process of helping newly arrived immigrants get established on the labour market.

Looking at the current pattern of use of parental benefit, it is mainly women who are affected by the proposal. The Inquiry's proposal is expected to help speed up the process of getting established on the labour market primarily for women, thereby contributing to improved gender equality in the form of increased financial independence for women in the short and long term. The proposal to restrict parental benefit is based on the assumption that the days given to parents coming to Sweden with children should be shared equally. Parents with joint custody are entitled to half the parental benefit each. In its final report, the Inquiry will submit proposals as to how parental insurance can be modernised, and in particular how to ensure a more equal allocation between parents than there is today.

A general rule instead of a special rule

Since there is currently a four-year limit to parental insurance that applies to all insured parents, in the opinion of the Inquiry it is reasonable to consider whether, instead of a special rule, it would be possible to restrict parental benefit by introducing a general two-year limit that would apply to all insured parents.

There are several advantages to introducing a general restriction such as this. Since the directive does not prescribe a general restriction, however, such a proposal is not being submitted. Furthermore, it is difficult to take a comprehensive approach to parental benefit regulations at the interim report stage. However, there is an argument for providing an idea at this stage of what such an alternative might look like. The Inquiry is therefore providing details of such an alternative regulation in an appendix to the report.

1 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken dels att 12 kap. 12 och 33 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 12 kap. 45 a §, samt närmast före 12 kap. 45 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

12 §¹

Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse lämnas under högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna.

Vid flerbarnsfödelse lämnas föräldrapenning under ytterligare högst 180 dagar för varje barn utöver det första.

Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse lämnas under högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna, *och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 180 dagar för varje barn utöver det första.*

Om ett barn blir bosatt här i landet under barnets andra levnadsår lämnas föräldrapenning under högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 76 dagar för varje barn utöver det första. Om barnet däremot blir bosatt här i landet efter det andra

¹ Senaste lydelse 2013:999.

levnadsåret lämnas föräldrapenning under högst 100 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 38 dagar för varje barn utöver det första.

För tid efter barnets fjärde levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, lämnas föräldrapenning dock under högst 96 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 36 dagar för varje barn utöver det första.

33 §²

Om en förälder har fått en förmån enligt utländsk lagstiftning, som motsvarar föräldrapenning med anledning av ett barns födelse, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats för räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan lämnas för enligt 12 §.

Om rätten till föräldrapenning inträder först under sådan tid som avses i 12 § tredje stycket och den ena av föräldrarna eller båda har fått en sådan utländsk förmån som ska räknas av enligt första stycket, ska avräkningen göras från det högsta antal dagar som föräldrapenning hade kunnat lämnas för enligt 12 § första och andra styckena.

Om rätten till föräldrapenning inträder först under sådan tid som avses i 12 § andra eller tredje styckena och den ena av föräldrarna eller båda har fått en sådan utländsk förmån som ska räknas av enligt första stycket, ska avräkningen göras från det högsta antal dagar som föräldrapenning hade kunnat lämnas för enligt 12 § första stycket.

² Senaste lydelse 2013:999.

*Antalet dagar för vilka
föräldrapenning kan lämnas
vid bosättning efter första
levnadsåret*

45 a §

*När det gäller föräldrapenning
för sådan tid som avses i 12 §
andra stycket, ska vid flerbarns-
födsel föräldrapenning lämnas på
sjukpenningnivå, dock lägst på
grundnivå.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.
 2. De nya föreskrifterna tillämpas första gången på föräldrapenning för ett barn som blir bosatt här i landet efter ikraftträdandet.
 3. Äldre föreskrifter i 12 kap. 12 § gäller dock fortfarande i de fall föräldrapenning någon gång lämnas eller har lämnats för ett barn för tid före ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 4 februari 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av reglerna för föräldraledighet och föräldraförsäkring. Direktiven fogas till betänkandet som bilaga 1.

I uppdraget har ingått att analysera och föreslå åtgärder för att begränsa möjligheten att använda föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med barn. Begränsningen har till syfte att förkorta tiden före etablering på arbetsmarknaden. Utredaren har därutöver haft i uppdrag att ta del av erfarenheterna av hur andra länders system för föräldraledighet och föräldraförsäkring utformas för gruppen nyanlända flyktingar och anhöriginvandrare och om möjligt göra en analys av effekterna av dessa system, att särskilt beskriva konsekvenserna för barn av de överväganden som görs avseende begränsningen av föräldrapenningen samt att beakta internationella åtaganden så att förslagen är förenliga med EU-rättsliga regleringar och andra ingångna internationella avtal. I uppdraget har också ingått att lämna förslag som är ändamålsenliga, tydliga och enkla att administrera och som bidrar till att nå de jämställdhetspolitiska delmålen om ekonomisk jämställdhet och en jämn fördelning mellan föräldrarna av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt har barnets bästa i fokus.

Utredningens uppdrag i dessa delar redovisas i detta delbetänkande.

Utredningens slutbetänkande om en samlad översyn av reglerna om föräldraförsäkring och föräldraledighet ska redovisas senast den 1 oktober 2017. Det innebär att de frågor och förslag som kommer att analyseras, kartläggas och presenteras i slutbetänkandet kan komma

att påverka de ställningstaganden kring t.ex. föräldraledighetens längd och åldersgränser som görs i detta delbetänkande.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i mars 2016. Under utredningstiden har fyra sammanträden hållits med experter och sakkunniga. Utredningen har i enlighet med direktiven även samrått med Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet (S 2014:17) samt följt lagstiftningsarbetet med tillfälliga uppehållstillstånd. Utredningen har under arbetets gång även haft diskussioner med företrädare för Försäkringskassan, Diskrimineringsombudsmannen, Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Kulturdepartementet.

Utredningens bakgrundsanalyser har i huvudsak utgått från befintlig forskning och statistik. Utredningen har dock beställt och sammanställt uppdaterade uppgifter kring migrationsmönster, arbetskraftsdeltagande och etablering för föräldrar som kommer till Sverige samt om användningen av föräldrapenning.

En kartläggning har genomförts av de skilda möjligheter till föräldraledighet och föräldrapenning som existerar i Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Utredningen har under arbetet med kartläggningen haft kontakt med företrädare för departement och ansvariga myndigheter i Danmark, Finland och Norge. Urvalet av länder har gjorts med utgångspunkt från att dessa länder har föräldrapenningssystem som liknar Sveriges och har dessutom haft en relativt stor eller mycket stor invandring under de senaste åren.

2.3 Delbetänkandets disposition

Betänkandet innehåller åtta kapitel. Kapitel 3 redogör för gällande rätt, framför allt avseende socialförsäkring, diskriminering och migration. Det följande kapitlet har som syfte att beskriva migrationsmönster och prognoser över invandring, ålders- och könsfördelning för de föräldrar som kommer till Sverige med barn samt familjesituation. Ett särskilt fokus läggs på föräldrarnas arbetsmarknadsanknytning och försörjningskällor samt på invandrade barns uppväxtvillkor, t.ex. avseende hushållens ekonomiska situation och barnens deltagande i förskola. Kapitel 5 redogör för hur de föräldrar som

kommer till Sverige med barn använder föräldrapenning. Kapitlet innehåller även en internationell utblick kring system för föräldrapenningsförmåner och särskilt vilka villkor som gäller för föräldrar som kommer till de olika länderna med barn. Kapitel 6 innehåller utredningens överväganden och förslag. En konsekvensbeskrivning av utredningens förslag presenteras i kapitel 7. Delbetänkandet avslutas med författningskommentarer och bilagor. I bilagorna återfinns utredningens direktiv samt en redovisning av ett alternativt sätt att begränsa rätten till föräldrapenning.

3 Gällande rätt

I kapitlet redogörs för den rättsliga reglering som utredningen har att beakta. Redogörelsen indelas i svensk rätt, EU-rätt och internationell rätt. Den rättsliga reglering som är relevant spänner över flera rättsområden varför utredningen funnit att den valda indelningen är mest lämplig. En konsekvens av indelningen är att svensk rätt och EU-rätt redovisas separat. Det ska dock framhållas att dessa rättssystem är väl integrerade med varandra och att de ska förstås i ett sammanhang.

3.1 Svensk rätt

I detta avsnitt beskrivs relevant svensk rätt. Det handlar dels om regler avseende socialförsäkringen, dels om regler avseende diskriminering med avseende på etnisk tillhörighet. Vidare beskrivs också relevanta delar av det regelverk som gäller för personer som av olika anledningar migrerar till Sverige.

3.1.1 Socialförsäkring

Socialförsäkringsbalken

Socialförsäkringen är enligt 4 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB) indelad i bl.a. förmåner som grundas på bosättning i Sverige (bosättningsbaserade förmåner) och förmåner som grundas på arbete i Sverige (arbetsbaserade förmåner). Försäkrad för sådana förmåner är enligt 4 kap. 3 § SFB den som uppfyller kraven för bosättning eller arbete samt gällande krav på försäkringstider. För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den försäkrade dessutom uppfylla de andra villkor som gäller för respektive förmån enligt 5–7 kap.

SFB. När det gäller rätten till föräldrapenning finns bestämmelser i bl.a. 11 och 12 kap. SFB.

I 2 kap. 5 § SFB finns det en upplysning om att unionsrätten inom EU eller inom EES eller avtal om social trygghet eller andra avtal som ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelserna i balken. I 4 kap. 5 § anges att den som, enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, omfattas av lagstiftningen i en annan stat inte är försäkrad för sådana förmåner enligt balken som motsvarar förmåner som avses i förordningen.

Bosättningsbaserad föräldrapenning

Den som är bosatt i Sverige är enligt 5 kap. 9 § SFB försäkrad för föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå.

En person ska enligt huvudregeln i 5 kap. 2 § SFB anses vara bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist i landet. Enligt förarbetena till bestämmelsen ska den enskildes normala vistelseort tillmätas avgörande betydelse för var han eller hon ska anses bosatt (prop. 1998/99:119 s. 89). Enligt hjälpregeln i 5 kap. 3 § första stycket SFB ska den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här längre tid än ett år anses vara bosatt i landet. Bedömningen i bosättningsfrågan bygger alltså på en prognos över vistelsetiden i Sverige och ska göras på grundval av den enskildes personliga förhållanden. Syftet med vistelsen kan ha viss betydelse och personens sysselsättning vägs in i bedömningen (a. prop. s. 90 ff.). Hjälpregeln ska enligt bestämmelsen dock inte gälla om synnerliga skäl talar mot det. Med synnerliga skäl avses enligt förarbetena t.ex. när utlänningar avtjänar fängelsestraff här i landet (a. prop. s. 92).

Av 5 kap. 3 § andra stycket SFB framgår att en utlänning som enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte ska folkbokföras inte heller ska anses vara bosatt här. Enligt bestämmelsens tredje stycke ska vidare en i Sverige bosatt person som lämnar landet fortfarande anses vara bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

Bestämmelsen i 4 § andra stycket folkbokföringslagen innebär att en utlänning som har fått uppehållstillstånd med eller efter s.k. tillfälligt skydd i samband med massflykt enligt ett särskilt förfarande i utlänningslagen (2005:716), inte ska folkbokföras för kortare vistelser här än tre år, om han eller hon inte har fått en flyktingstatusförklaring (eller äldre motsvarighet) eller ett resedokument eller om det finns andra synnerliga skäl för folkbokföring.

I 5 kap. 4–8 §§ SFB finns avvikande regler i bosättningsfrågan för särskilda personkategorier. Särskilda bestämmelser finns för statsanställda (4 §), utländska diplomater m.fl. (5 §), biståndsarbetare m.fl. (6 §), utlandsstuderande m.fl. (7 §) och för familjemedlemmar till dessa kategorier (8 §). Bestämmelserna innebär i korthet att dessa personer fortfarande ska anses bosatta här i landet även om de vistas i utlandet.

Den som bosätter sig i Sverige och som inte är folkbokförd här ska anmäla sig till Försäkringskassan. Även den som lämnar Sverige för en tid som kan antas ha betydelse för socialförsäkringsskyddet enligt 5 kap. ska anmäla det till Försäkringskassan (110 kap. 43 § första stycket och 45 § SFB).

Vid inflyttning till Sverige finns särskilda bestämmelser om försäkringsskyddets tidsmässiga omfattning. Till den som bosätter sig i Sverige men inte är folkbokförd här får enligt 5 kap. 11 § SFB bosättningsbaserade förmåner inte lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före den månad när anmälan om bosättningen gjordes till Försäkringskassan eller när Försäkringskassan på annat sätt fick kännedom om bosättningen.

Till den som enligt utlänningslagen behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får enligt 5 kap. 12 § SFB bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats. Förmåner lämnas dock inte för tid då bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär.

Arbetsbaserad föräldrapenning

Den som arbetar i Sverige är enligt 6 kap. 6 § SFB försäkrad för föräldrapenning på grundnivå eller sjukpenningnivå. Med arbete avses enligt huvudregeln i 6 kap. 2 § första stycket SFB förvärvsarbete i verksamhet här i landet. Av bestämmelsens andra stycke följer att även arbete som utförs av en person som bedriver näringsverksamhet med fast driftställe i Sverige ska ses som arbete här i landet om verksamheten är hänförlig till det driftstället. Särskilda, avvikande, regler finns bl.a. för vissa personkategorier i 6 kap. 3–5 §§ SFB (sjömän, utsända arbetstagare m.m. och diplomater m.fl.).

En anmälan om arbete i Sverige som görs av den som arbetar här utan att vara bosatt ska lämnas till Försäkringskassan. Vidare ska den som lämnar Sverige för en tid som kan antas ha betydelse för socialförsäkringsskyddet enligt 6 kap. anmäla detta till Försäkringskassan (110 kap. 44 och 45 §§ SFB).

För arbetstagare börjar försäkringsskyddet att gälla från och med den första dagen av anställningstiden och för övriga, dvs. icke-anställda, från och med den dag då arbetet har påbörjats. Försäkringen upphör att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll (efterskyddstid). Försäkringen upphör dock tidigare om den enskilde börjar arbeta i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring i det landet eller om det finns andra särskilda skäl (6 kap. 8 § SFB).

Den som enligt utlänningslagen behöver ha arbetstillstånd i Sverige eller ett uppehållstillstånd med motsvarande verkan har inte rätt till arbetsbaserade förmåner förrän ett sådant tillstånd har beviljats. Ersättning får lämnas tidigast från och med den dag då tillståndet börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades (6 kap. 14 § SFB).

Föräldrapenning på grund- eller sjukpenningnivå lämnas för tid då den försäkrade vistas utomlands så länge rätten till förmånen består, under förutsättning att barnet är bosatt i Sverige, eller om Försäkringskassan medger det, när ett barn hämtas i samband med adoption (6 kap. 16 § SFB).

Allmänt om rätten till föräldrapenning

Föräldrapenningsförmåner lämnas enligt 11 kap. 2 § SFB i form av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Föräldrapenning lämnas för vård av barn med anledning av barns födelse eller vid adaption av barn.

Rätt till föräldrapenning har enligt 12 kap. 2 § SFB en försäkrad förälder som vårdar barn under tid när han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete. Vem som är förälder framgår av reglerna i 1 kap. föräldrabalken. Med förälder likställs förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, förälders sambo som tidigare har varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern, särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet och blivande adoptivförälder (11 kap. 4 § SFB).

För rätt till föräldrapenning gäller också som villkor att föräldern till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet på det sätt som krävs med hänsyn till barnets ålder (12 kap. 3 § SFB). Barnet ska också vara bosatt i Sverige (11 kap. 8 § SFB). Ett ytterligare villkor är att föräldrapenning med anledning av ett barns födelse inte lämnas om det för samma barn och tid lämnas en motsvarande förmån enligt utländsk lagstiftning (11 kap. 15 § SFB).

Förmånstiden

Enligt 12 kap. 12 § SFB lämnas föräldrapenning med anledning av ett barns födelse under högst 480 dagar sammanlagt för båda föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse lämnas föräldrapenning under ytterligare högst 180 dagar för varje barn utöver det första. I bestämmelsens tredje stycke finns en särskild regel om begränsning av det antal dagar för vilka det annars skulle kunna lämnas föräldrapenning. Regeln trädde i kraft den 1 januari 2014 och innebär att föräldrapenning för tid efter det att barnet har fyllt fyra år lämnas för högst 96 dagar sammanlagt för båda föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse lämnas ytterligare högst 36 dagar för varje barn utöver det första. Fyraårsgränsen räknas från den dag barnet fyller fyra år (prop. 2013/14:4 s. 72). I fråga om adopterade barn räknas fyraårsgränsen i stället från den tidpunkt när adoptanten har fått barnet i sin vård (11 kap. 7 § andra stycket SFB).

Enligt övergångsbestämmelserna tillämpas begränsningen för barn som har fötts efter ikraftträdandet eller, vid adoption, när den som adopterat barnet har fått barnet i sin vård efter ikraftträdandet.

Föräldrapenning lämnas inte för längre tid tillbaka än 90 dagar före den dag då ansökan om föräldrapenning kom in till Försäkringskassan. Om det finns synnerliga skäl lämnas föräldrapenning ändå (12 kap. 12 a § SFB).

Föräldrapenning lämnas längst till dess barnet har fyllt tolv år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan (12 kap. 13 § SFB). Tolvårsgränsen trädde i kraft den 1 januari 2014. Tidigare var gränsen åtta år. Enligt övergångsbestämmelserna gäller tolvårsgränsen föräldrapenning för barn som har fötts efter ikraftträdandet, eller vid adoption, när den som adopterat barnet har fått det i sin vård efter i kraftträdandet.

Fördelning av föräldrapenning och ersättningsnivåer

I 12 kap. 14–17 §§ SFB finns bestämmelser om hur föräldrapenningen ska fördelas. En förälder som har ensam vårdnad om ett barn får föräldrapenning under hela den tid som anges i 12 § (14 §). Föräldrar som har gemensam vårdnad får i stället föräldrapenning under hälften vardera av denna tid (15 §). Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2014 infördes i 12 kap. 15 § SFB bestämmelser som innebär att vardera föräldern har rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivån eller grundnivån under 195 dagar och på lägstanivån under 45 dagar. Om en av föräldrarna inte har rätt till föräldrapenning får den andra föräldern enligt bestämmelsen föräldrapenning för hela tiden. Att en förälder inte har rätt till föräldrapenning kan enligt förarbetena t.ex. bero på att han eller hon inte är bosatt i Sverige och inte heller arbetar här (prop. 1994/95:197 s. 16).

I 12 kap. 15 a § SFB finns en fördelningsbestämmelse om hur föräldrapenning ska fördelas mellan föräldrarna, när antalet disponibla dagar har reducerats på grund av fyraårsgränsen i 12 kap. 12 § tredje stycket SFB. Bestämmelsen innebär att det antal dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas efter fyraårsgränsen ska fördelas i förhållande till hur många ersättningsdagar som vardera föräldern hade kvar omedelbart före fyraårsgränsen.

I 12 kap. 15 b § regleras hur antalet dagar som kan disponeras för föräldrapenning ska fördelas mellan föräldrarna, när den ena av föräldern får rätt till föräldrapenning först för tid efter fyraårsgränsen. Detta kan vara fallet, om en förälder har kommit att omfattas av försäkringen först efter fyraårsgränsen (prop. 2013/14:4 s. 75). Bestämmelsen innebär att föräldrarna ska dela på det antal dagar som återstår för föräldrapenning omedelbart efter fyraårsgränsen. Har den först berättigade föräldern fått föräldrapenning efter fyraårsgränsen bör motsvarande antal dagar i första hand räknas av från denna förälders egna dagar.

Bestämmelsen i 12 kap. 17 § SFB ger föräldrarna möjlighet att avstå från rätten att få föräldrapenning till förmån för varandra. Sedan den 1 januari 2016 kan föräldrapenning på sjukpenningnivå dock inte avstås för 90 dagar för varje barn eller 90 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse. För barn födda före detta datum är begränsningen 60 dagar.

Föräldrapenning kan enligt 12 kap. 18 § SFB lämnas på tre nivåer; sjukpenningnivå, grundnivå och lägstanivå. Sjukpenningnivån innebär att föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst ligger till grund för beräkning av föräldrapenningen (uppgår till ca 80 procent av inkomsten). Föräldrapenning på grundnivå lämnas om föräldern saknar sjukpenninggrundande inkomst eller inte uppfyller vissa kvalificeringsvillkor. För hel föräldrapenning uppgår grundnivån till 250 kronor om dagen (12 kap. 23 § SFB). Beloppet höjdes från 225 kronor till 250 kronor genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2016. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenning som avser tid före ikraftträdandet. För hel föräldrapenning är lägstanivån 180 kronor om dagen för barn födda den 1 juli 2006 och senare (12 kap. 24 § SFB). Av de 480 dagarna för vilka det kan lämnas föräldrapenning kan förmånen lämnas på sjukpenningnivå eller grundnivå för 390 dagar. För resterande 90 dagar lämnas föräldrapenning på lägstanivå (12 kap. 19 § SFB).

I 12 kap. 33–34 a §§ SFB finns bestämmelser om avräkning av föräldrapenningen om en förälder för samma tid har fått motsvarande förmån på grundval av utländsk lagstiftning.

Regler om enligt vilken ersättningsnivå ersättningen ska utgå under de första 180 dagarna finns i 12 kap. 35–38 §§. I 12 kap. 39–41 §§ finns regler om ersättningsnivån för tiden därefter. I 12 kap. 41 a–41 h §§ finns särskilda bestämmelser om ersättningsnivåer för för-

äldrapenning för tid efter barnets fjärde levnadsår. När det gäller flerbarnsfödelse finns bestämmelser om ersättningsnivåer i 12 kap. 42–46 §§ SFB.

Avtal som rör social trygghet

Sverige har ingått avtal med flera andra länder som rör social trygghet. I huvudsak syftar avtalen till att undvika luckor i socialförsäkringsskyddet och dubbla ersättningar. Avtalen innehåller i flera fall regler om likabehandling. Avtal har ingåtts med såväl EU-länder som tredje land. Det finns även en nordisk konvention om social trygghet.

Nordisk konvention om social trygghet

Ända sedan 1955 har det slutits nordiska avtal om social trygghet. Den senaste nordiska konventionen gäller enligt lagen (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet sedan den 1 maj 2014. Konventionen är anpassad till regelverket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (samordningsförordningen). Förordningen beskrivs mer nedan. Konventionens bestämmelser gäller i förhållande till Norge, Island, Danmark, Finland, Färöarna och Grönland. Konventionen har med anledning av EU-regelverket numer en begränsad betydelse. Den kan dock påverka tillämplig lagstiftning för tredjelandsmedborgare som rör sig inom Norden (prop. 2012/13:31 s. 16).

Bilaterala avtal som Sverige har ingått

Sverige har ingått ett femtontal avtal som rör social trygghet med länder utanför EU/EES. Flera av dessa gäller i huvudsak bara pensionsförmåner. Dessutom har Sverige ingått avtal med andra EU- och EES-länder innan Sverige blev medlem i EU. Om Sverige har ett sådant avtal tillämpas normalt samordningsförordningen och inte avtalet. Det finns dock undantag, t.ex. om avtalet innehåller mer fördelaktiga bestämmelser. Av de avtal som Sverige ingått med

länder utanför EU/EES är det bara avtalen med Bosnien-Hercegovina,¹ Chile,² Marocko,³ Israel⁴ och Turkiet⁵ som avser föräldrapenning. Avtalen har i flera fall liknande struktur och innehåller bestämmelser om likabehandling.

Sveriges avtal med Chile gäller för personer som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i någon eller båda av de fördragsslutande länderna samt för personer som härleder sin rätt från en sådan person (artikel 3). Medborgare i de fördragsslutande länderna, flyktingar och statslösa samt personer som härleder rättigheter från dessa personer, ska vid bosättning i det andra landet likställas med landets egna medborgare (artikel 4). I avtalet finns bestämmelser om tillämplig lagstiftning. De innebär att huvudregeln är att den som förvärsarbetar omfattas av lagstiftningen i det land där arbetet utförs (artikel 6). Konventionen ger också möjlighet till s.k. utsändning. Med utsändning avses den situationen när en person som är anställd av en arbetsgivare i ett fördragsslutande land sänds ut av arbetsgivaren till det andra fördragsslutande landet för att där arbeta för dennes räkning. Det är då det förra landets lagstiftning som ska gälla för henne eller honom (artikel 7).

Även i Sveriges avtal med Israel regleras att bl.a. medborgare i det andra fördragsslutande landet som är bosatt i värdlandet ska likställas med landets egna medborgare (artikel 3). Huvudregeln är att en person ska omfattas av lagstiftningen i det land där denne är bosatt (artikel 5). För förmåner som inte är avhängiga av bosättning gäller att tillämplig lagstiftning är det land där personen är sysselsatt. Det finns särskilda regler för bl.a. arbetstagare som är utsänd av sin arbetsgivare (artikel 6). I avtalet finns särskilda bestämmelser rörande moderskap och barns födelse som bl.a. innebär att om någon fullgjort perioder som uppgår till minst åtta veckor enligt ett av ländernas lagstiftning ska perioder som fullgjorts i ett av länderna beaktas om det krävs för att erhålla en förmån (artikel 9).

¹ Förordningen (2002:380) om tillämpning av konventionen den 30 mars 1978 mellan Sverige och Jugoslavien rörande social trygghet i förhållandet mellan Sverige och Bosnien-Hercegovina.

² Lagen (2006:286) om konvention om social trygghet mellan Sverige och Chile.

³ Förordningen (1982:249) om tillämpning av en konvention den 4 januari 1980 mellan Sverige och Marocko om social trygghet.

⁴ Förordningen (1983:325) om tillämpning av en konvention den 30 juni 1982 mellan Sverige och Israel om social trygghet.

⁵ Lagen (2005:234) om konvention mellan Sverige och Turkiet om social trygghet.

Avtalet med Marocko liknar det som finns med Israel. I avtalet regleras att bl.a. medborgare i det andra fördragsslutande landet som är bosatt i något av länderna ska likställas med landets egna medborgare (artikel 3). Huvudregeln är att en person ska omfattas av svensk lagstiftning om denne är bosatta i Sverige (artikel 6). I avtalet finns avvikande regler för bl.a. utsända arbetstagare (artikel 7). I avtalet finns särskilda bestämmelser om moderskap och barns födelse (avdelning III). Det finns bl.a. bestämmelser om sammanläggning av försäkringsperioder som fullgjorts i något av länderna i den mån perioderna inte sammanfaller (artikel 10).

Sveriges avtal med Turkiet gäller för ländernas medborgare, för personer som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i något av länderna samt för personer som härleder sin rätt från en sådan person (artikel 3). Likabehandlingsprincipen i konventionen gäller endast för medborgare i de fördragsslutande länderna, flyktingar och statslösa bosatta i någon av de fördragsslutande länderna samt för personer som härleder rättigheter från dessa personer (artikel 4). En av grundreglerna i konventionen, från vilken undantag finns, är att förmåner ska utbetalas vid bosättning i det andra fördragsslutande landet. Konventionens bestämmelser om tillämplig lagstiftning innebär bl.a. att huvudregeln är att den som förvärvsarbetar omfattas av lagstiftningen där denne arbetar. Personer som inte arbetar (även inkluderat en utsänd persons medföljande familjemedlemmar) omfattas av bosättningslandets lagstiftning (artikel 7). Konventionen ger också möjlighet till utsändning.

Sveriges avtal med Bosnien-Hercegovina gäller för de fördragsslutande ländernas medborgare samt för personer som härleder sin rätt från dessa (artikel 2). I avtalet finns bestämmelser om likabehandling med det andra landets medborgare (artikel 3). Konventionens bestämmelser om tillämplig lagstiftning innebär att en person omfattas av svensk rätt om personen är bosatt i Sverige (artikel 4). Det finns även särskilda regler för bl.a. utsända arbetstagare (artikel 5). Vidare finns bestämmelser om sammanläggning av försäkringsperioder (artikel 9).

3.1.2 Diskriminering

Regeringsformen

I 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) föreskrivs att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare ska det allmänna dels verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara, dels motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etnisk tillhörighet, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Bestämmelsen är ett s.k. målsättningsstadgande och har inte karaktären av rättsligt bindande föreskrift. Principen om alla människors lika värde uttrycks också i 1 kap. 9 § RF genom kravet att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

I 2 kap. RF finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter som till stor del gäller för både svenska medborgare och andra som vistas i landet. Enligt 2 kap. 12 § RF får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning.

Europakonventionen

1950 antog Europarådet den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Sverige ratificerade konventionen 1952. Konventionen gäller som lag i Sverige sedan den 1 januari 1995 (SFS 1994:1219). Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) prövar staternas skyldighet att leva upp till sina åtaganden enligt Europakonventionen. Europadomstolens avgöranden är rättsligt bindande för den berörda staten. Alla Europarådets

medlemsländer är numera anslutna till Europakonventionen. Alla har dock inte anslutit sig till alla de tilläggsprotokoll som senare har utarbetats och som ger ytterligare rättigheter.

Artikel 14 i Europakonventionen innehåller ett förbud mot diskriminering. I artikeln stadgas att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Enligt artikel 1 gäller konventionsrättigheterna var och en som befinner sig inom ett lands jurisdiktion. Diskrimineringsförbudet i artikel 14 är inte generellt utan gäller endast i förhållande till de rättigheter som tas upp i konventionen. För att omfattas av förbudet mot diskriminering i artikel 14 behöver en handling inte samtidigt innefatta en fristående kränkning av en annan artikel i konventionen eller något av protokollen, men handlingen måste vara att hänföra till det område som behandlas i någon annan artikel. De fri- och rättigheter som omfattas av konventionen är bl.a. rätten till en rättvis rättegång (artikel 6), rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8) och rätten till effektiva rättsmedel (artikel 13). Ett generellt förbud mot diskriminering har införts genom tilläggsprotokoll nr 12, men det har inte vunnit allmän anslutning och Sverige har inte ratificerat protokollet.

Diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen (2008:567) är utformad med beaktande av olika diskrimineringsförbud i FN- och Europarådskonventioner, liksom i olika EU-instrument, bl.a. ett stort antal direktiv. I lagen genomförs också rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etnisk ursprung. Lagen har dock ett bredare tillämpningsområde än vad som följer av unionsrätten.

Ändamålet med lagen är enligt 1 kap. 1 § diskrimineringslagen att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Av 2 kap.

14 § samma lag framgår att diskriminering är förbjuden bl.a. i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem. Föräldrapenning omfattas således av förbudet (jfr prop. 2007/08:95 s. 525). Diskrimineringsförbudet innebär förbud mot såväl direkt som indirekt diskriminering (1 kap. 4 § diskrimineringslagen).

Med diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet avses i lagen nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (1 kap. 5 § 3 diskrimineringslagen). I lagen finns inte begreppet ”ras” trots att det förekommer i bl.a. direktivet om etnisk diskriminering. Av förarbetena framgår att med orden ”nationellt ursprung” avses att personer har samma nationstillhörighet, som t.ex. finländare, polacker eller svenskar (a. prop. s. 496). Med ”etniskt ursprung” menas att personer har ett relativt enhetligt kulturmönster, t.ex. nationella minoriteter såsom samer och romer. Vidare framgår att med orden ”annat liknande förhållande” ska förstås sådant som ogrundade föreställningar om ”ras”, att svepande hänvisningar till uppfattningar om ”invandrades” egenskaper, utseende eller bakgrund läggs till grund för ett handlingssätt eller att någon över huvud taget motiverar ett missgynnande agerande utifrån nedsättande beteckningar om personer med utländsk eller svensk bakgrund (a. prop. s. 120). Att någon är invandrare har ansetts vara detsamma som att ha ett annat nationellt ursprung än majoritetsbefolkningen (a. prop. s. 497). Däremot omfattas medborgarskap inte i sig av grunden ”etnisk tillhörighet” (jfr artikel 3.2 i EU:s direktiv mot etnisk diskriminering). Dock kan icke berättigade krav på svenskt medborgarskap ändå riskera att bedömas som indirekt diskriminering, eftersom sådana krav typiskt sett missgynnar människor med annat etniskt eller nationellt ursprung än svenskt.

Direkt diskriminering

Med direkt diskriminering avses enligt 1 kap. 4 § 1 diskrimineringslagen att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med bl.a. etnisk tillhörighet.

Med rekvisitet ”missgynnas” avses enligt förarbetena att någon försätts i ett sämre läge eller går miste om en förmån eller liknande

(a. prop. s. 486 f.). En behandling är missgynnande om den kan sägas medföra en nackdel för den enskilde. Det som typiskt sett är förknäat med en faktisk förlust, obehag eller liknande är missgynnande. Avgörande är att en negativ effekt inträder, inte vilken orsak som kan ligga bakom missgynnandet. Enligt praxis från EU-domstolen kan direkt diskriminering förekomma även i situationer där det inte finns någon identifierbar person som anser sig diskriminerad.⁶

Rekvisitet ”jämförbar situation” innebär att en jämförelse ska göras med en annan faktiskt existerande person eller, om det inte finns, en hypotetisk jämförelseperson (a. prop. s. 487). Personerna som jämförs ska enligt förarbetena befinna sig i situationer där det är rimligt eller naturligt att jämföra dem med varandra. Om det i det enskilda fallet kan anses rimligt och naturligt att olika individer behandlas lika befinner sig dessa i en jämförbar situation. Rekvisitet kan ha olika innebörd beroende på i vilken situation diskrimineringen påstås ha skett. I arbetslivet görs jämförelsen ofta på individnivå. I vissa situationer, så som vid beviljandet av någon viss förmån av offentligt rättslig karaktär, ska jämförelsen enligt praxis göras på gruppnivå med andra personer som uppfyller samma kriterier eller kvalifikationer.⁷

Det tredje nödvändiga rekvisitet för direkt diskriminering är att det finns ett ”samband” mellan missgynnandet och diskrimineringsgrunden. Ett sådant samband kan vara starkt eller svagt (a. prop. s. 488 f.). Allra starkast är det enligt förarbetena om det finns en avsikt att missgynna en person. Något uppsåt att diskriminera krävs dock inte och orsakssambandet kan finnas även då syftet med handlandet varit ren välvilja.⁸ Ett samband föreligger även när diskrimineringsgrunden är en av flera faktorer som utgör orsaken till den missgynnande behandlingen (a. prop. s. 490). Det räcker alltså att missgynnandet har samband med någon av diskrimineringsgrunderna.

⁶ C-54/07, Feryn NV och C-81/12, Asociația Accept.

⁷ RH 2014:9.

⁸ Fransson, Stüber, Diskrimineringslagen, 2 u., Nordstedts juridik, 2015, s. 71.

Indirekt diskriminering

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

Med rekvisitetet ”missgynnas” menas detsamma som i fråga om direkt diskriminering, se ovan (a. prop. s. 490). Ett missgynnande tar sig uttryck i att personer, som tillhör någon av de grupper som skyddas i lagen, jämfört med andra har svårare att uppfylla kriteriet eller bestämmelsen eller att förfaringsättet medför en negativ effekt för dem.

När det gäller rekvisitetet ”jämförelse” ska en faktisk jämförelse göras mellan den grupp som den missgynnade tillhör och någon annan grupp. Det är här inte aktuellt att använda hypotetiska jämförelsepersoner. Jämförelsen ska ta sikte på den andel av dem som kan, eller inte kan, uppfylla kravet i de grupper som jämförs (a. prop. s. 490). Skillnaden måste vara betydande när det gäller att bedöma missgynnande respektive gynnade.

Slutligen ska det göras en s.k. intresseavvägning för att bedöma om ett visst förfarande ska anses vara tillåtet eller otillåtet som indirekt diskriminering (a. prop. s. 491). För att en åtgärd som typiskt sett har negativa effekter för en grupp ska vara tillåten måste två krav vara uppfyllda. För det första måste syftet med missgynnandet vara objektivt sett godtagbart. Detta syfte ska vara värt att skydda i sig och vara tillräckligt viktigt för att motivera att det ges företräde framför principen om icke-diskriminering. För det andra måste åtgärden vara lämplig och nödvändig (proportionalitetsprövning). Om det finns andra alternativ som inte är diskriminerande eller andra medel för att uppnå ett i sig godtagbart syfte ska åtgärden ses som otillåten indirekt diskriminering. När det gäller prövningen av om en åtgärd är lämplig och nödvändig, har EU-domstolen i målet *Chez* uttalat att det, för det fall att det inte finns någon annan åtgärd som är lika effektiv som det omtvistade förfaringsättet, även ska prövas om de olägenheter som det aktuella förfaringsättet

orsakar är orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen.⁹ I förarbetena uttalas att tillämpningen av nationellt bestämda regler som är avsedda att tillgodose viktiga samhälleliga syften inom ramen för ett lands social- eller sysselsättningspolitik bör godtas (a.a.). Praxis från EU-domstolen ger stöd för ett sådant synsätt.¹⁰

3.1.3 Migration

Utlänningslagen

I utlänningslagen (2005:716) regleras utlänningars rätt att resa in, vistas och arbeta i Sverige. Lagen innehåller ingen definition av begreppet utlänning men därmed avses en person som inte är svensk medborgare. Personen kan antingen vara medborgare i ett annat land eller vara statslös. Utgångspunkten är att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige, medan utlänningar i princip behöver pass (2 kap. 1, 1 a och 2 §§) och någon form av tillstånd för att resa in i och vistas i Sverige. Tillståndet kan bestå av visering (2 kap. 3 §) eller uppehållstillstånd (tidsbegränsat eller permanent) eller ställning som varaktigt bosatt (2 kap. 4–6 §§). Varaktigt bosatt är en särskild rättslig ställning som kan fås av tredjelandsmedborgare som har vistats under en längre tid i ett av EU:s medlemsländer.¹¹ En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska enligt huvudregeln i 2 kap. 5 § ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid. Kravet på uppehållstillstånd enligt 5 § gäller inte för utlänningar som är nordiska medborgare, som har uppehållsrätt eller som har visering för längre än tre månader (2 kap. 8 b §). Undantagna från viseringskravet är bl.a. utlänningar som är EES-medborgare, har uppehållskort eller permanent uppehållskort, har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt i Sverige (2 kap. 8 a §).

Med rörlighetsdirektivet¹² infördes begreppet uppehållsrätt som avser den självständiga och direkt på EU-fördraget grundade rätten

⁹ C-83/14, *Chez*, punkterna 123 och 128.

¹⁰ Se t.ex. mål C-411/05, *Palacios de la Villa* och mål C-286/12, *Kommissionen mot Ungern*.

¹¹ Se rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att uppehålla sig i Sverige och andra medlemsländer. Med EES-medborgare avses medborgare i ett EU-land samt medborgare i Liechtenstein, Norge och Island samt när det gäller familjeanknytning även vissa svenska medborgare (se vidare 1 kap. 3 b § och 3 a kap. 2 § andra stycket). Upphållsrätten för en EES-medborgare finns så länge villkoren för denna är uppfyllda. Ett tidigare registreringsförfarande har tagits bort.¹³ En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon är arbetstagare eller egen företagare i Sverige, har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning, är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige (3 a kap. 3 §). En sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 3 a kap. 2 § första stycket har uppehållsrätt om EES-medborgaren har uppehållsrätt. Familjemedlemmar som har uppehållsrätt ska senast tre månader efter ankomsten till Sverige ansöka om uppehållskort (3 a kap. 10 §). En EES-medborgare som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år har permanent uppehållsrätt (3 a kap. 6 §).

En utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska enligt 2 kap. 7 § ha arbetstillstånd. Kravet på arbetstillstånd gäller inte medborgare i de nordiska länderna, inte heller utlänningar som har uppehållsrätt eller permanent uppehållstillstånd (2 kap. 8 c §). Den som har ett arbetstillstånd måste också ha ett uppehållstillstånd. 2008 genomfördes en omfattande reform när det gäller arbetskraftsinvandring och sedan dess är arbetsgivarens bedömning av behovet av en rekrytering utgångspunkten vid handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.¹⁴ Sedan dess är det möjligt att en utlänning, vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande avslagits

¹³ Prop. 2013/14:81.

¹⁴ Prop. 2007/08:147.

genom ett lagakraftvunnet beslut, kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete, s.k. spårbyte (5 kap. 15 a §).

Med asyl avses i utlänningslagen ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting eller alternativt skyddsbehövande. Enligt svensk rätt finns tre kategorier av skyddsbehövande; flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande. I 4 kap. 1 § första stycket definieras begreppet *flykting* som en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

I 4 kap. 2 § definieras begreppet *alternativt skyddsbehövande* som en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § (dvs. flyktingdefinitionen) befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att det 1) finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och 2) utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd.

I 4 kap. 2 a § definieras begreppet *övrig skyddsbehövande*. Med övrig skyddsbehövande avses en utlänning som i andra fall än som avses i 1 och 2 §§ (dvs. definitionerna av flykting och alternativt skyddsbehövande) befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon 1) behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller 2) inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Av 5 kap. 6 § första stycket framgår att om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Bestämmelsen är avsedd att användas restriktivt och användas först när det inte finns möjlighet att få uppe-

hållstillstånd enligt någon av huvudgrunderna för att få uppehållstillstånd. Av 5 kap. 6 § andra stycket framgår att för barn får uppehållstillstånd enligt paragrafens första stycke beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande. Kraven är alltså lägre när det gäller barn.

Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har som huvudregel rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen. Uppehållstillstånd kan också ges på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 och 3 a §§. I 5 kap. 3 § första stycket anges villkoren för att medlemmar ur kärnfamiljen ska få uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd ska ges bl.a. till en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Uppehållstillstånd ska också ges till ett utländskt barn som har en förälder som är bosatt, eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt, eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning, i Sverige. Vidare föreskrivs att ett ensamkommande barn som är flykting eller annan skyddsbehövande har rätt till återförening med sina föräldrar. Dessa bestämmelser grundar sig på EU-direktivet om rätt till familjeåterförening.¹⁵ Uppehållstillstånd enligt paragrafen ska gälla i minst ett år. I 5 kap. 3 a § regleras uppehållstillstånd på grund av anknytning som inte styrs av EU-direktivet om rätt till familjeåterförening. Bestämmelsen är utformad så att uppehållstillstånd *får* beviljas. I paragrafen finns bl.a. bestämmelser om s.k. snabb anknytning, dvs. fall där en utlänning har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige. Som huvudregel gäller att uppehållstillstånd på grund av anknytning får beviljas endast om den person som utlänningen åberopar anknytning till kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard (5 kap. 3 b §). Det finns dock en rad undantag från försörjningskravet, t.ex. om den person som utlänningen åberopar anknytning till är medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz eller är flykting eller alternativt skyddsbehövande.

¹⁵ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

Lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Den 20 juli 2016 trädde lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige i kraft.¹⁶ Den tidsbegränsade lagen ska gälla i tre år och begränsar möjligheterna till uppehållstillstånd enligt utlänningslagen som beskrivs ovan. Lagen har enligt förarbetena sin bakgrund i de påfrestningar som det svenska asylsystemet och andra centrala samhällsfunktioner har utsatts för efter att ett mycket stort antal asylsökande sökt sig till Sverige under 2015 och innehåller bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande utom kvotflyktingar, om begränsade möjligheter till anhöriginvandring för skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd och om skärpta försörjningskrav.

Enligt den tidsbegränsade lagen ska uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte beviljas en utlänning som är övrig skyddsbehövande (4 §). Ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller en alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen ska vara tidsbegränsat (5 § första stycket). Om utlänningen är flykting ska uppehållstillståndet som huvudregel gälla i tre år (5 § andra stycket). Om utlänningen är alternativt skyddsbehövande ska uppehållstillståndet gälla i tretton månader (5 § tredje stycket). Kvotflyktingar ska dock även fortsättningsvis beviljas permanenta uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter ska endast få beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningen (11 §). Permanent uppehållstillstånd ska få ges till ett utländskt barn som ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om det vid en samlad bedömning finns sådana synnerligen ömmande omständigheter relaterat till ett varaktigt nedsatt hälsotillstånd hos barnet att det absolut krävs att han eller hon beviljas ett permanent uppehållstillstånd (18 §).

Bestämmelserna i den tidsbegränsade lagen ska enligt övergångsbestämmelser inte tillämpas vid prövning av ansökningar från ensamkommande barn och från barn och vuxna som ingår i samma

¹⁶ Prop. 2015/16:174, bet. 2015/16:SfU16, rskr. 2015/16:303.

familj om ansökan har registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 24 november 2015 eller tidigare.

Möjligheterna till uppehållstillstånd på grund av anknytning begränsas avsevärt med den tidsbegränsade lagen (6–10 §§). Uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 utlänningslagen ska, om den person som utläningen åberopar anknytning till är en flykting som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tidsbegränsade lagen, beviljas om flyktingen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen ska inte beviljas om den person som utläningen åberopar anknytning till är en flykting som har beviljats uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tidsbegränsade lagen. Uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 eller 3 a § utlänningslagen ska inte beviljas om den person som utläningen åberopar anknytning till är en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tidsbegränsade lagen.

I det utkast till lagrådsremiss som remitterades inför den nya lagen, föreslogs att de tidsbegränsade uppehållstillstånden skulle gälla i tolv månader. För att undvika risken att skyddsbehövande i vissa fall inte skulle omfattas av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna förlängdes giltighetstiden för de tidsbegränsade uppehållstillstånden till tretton månader (prop. 2015/16:174 s. 31). När det gäller rätten till bosättningsbaserade förmåner under tid efter det att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löpt ut och innan nytt uppehållstillstånd beviljats, hänvisar regeringen till två då aktuella mål i Högsta förvaltningsdomstolen¹⁷ och anger att regeringens avsikt är att noga följa de konsekvenser som domen kan medföra (a. prop. s. 32).

¹⁷ HFD 2016 ref. 43.

3.2 EU-rätt

I avsnittet beskrivs relevant EU-rätt. Det handlar primärt om olika regler avseende diskriminering och likabehandling. Principerna om icke-diskriminering och likabehandling är centrala inom EU och återkommer på flera olika nivåer och i olika sammanhang i EU:s fördrag och övriga delar av unionsrätten.

3.2.1 EU-fördrag

Principerna om icke-diskriminering och likabehandling har sin utgångspunkt i grundläggande värden för unionen, såsom respekt för de mänskliga rättigheterna. I EU:s fördrag finns bestämmelser om t.ex. förbud mot diskriminering på grund av såväl nationalitet som etniskt ursprung.

I fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) stadgas således i artikel 2 att unionen ska bygga på värdena respekt för människors värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsländerna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Unionen ska bidra till skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter (artikel 3.5 i EU-fördraget). Vidare ska unionen erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som ska ha samma rättsliga värde som fördragen (artikel 6.1 i EU-fördraget). De grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsländernas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer (artikel 6.3 i EU-fördraget).

Icke-diskrimineringsprincipen ska enligt artikel 10 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) gälla vid utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet. Principen innebär i detta sammanhang att unionen ska söka bekämpa all diskriminering på grund av bl.a. kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse.

Icke-diskrimineringsprincipen är också central för att möjliggöra och säkerställa den fria rörligheten inom unionen. Rätt till fri rörlighet har enligt artikel 21 i EUF-fördraget varje unionsmedborgare. Denna rätt villkoras emellertid av att inte något annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. Icke-diskrimineringsprincipen, eller likabehandlingsprincipen som den också kallas, stadgar i detta fall att inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden (artikel 18 i EUF-fördraget).

I artikel 45 i EUF-fördraget regleras den fria rörligheten för arbetstagare. I artikeln finns också ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet när det gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor. Trots diskrimineringsförbudet kan direkt diskriminering rättfärdigas på grund av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Artikel 45 är närmare utvecklad i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.

För att åstadkomma den fria rörligheten inom EU föreskrivs i artikel 48 i EUF-fördraget att EU kan vidta nödvändiga åtgärder inom området för de sociala trygghetssystemen för att genomföra den fria rörligheten för bl.a. arbetstagare. Artikel 48 är den primärt rättsliga grunden för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

3.2.2 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Syftet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är att stärka skyddet av de grundläggande rättigheterna och göra dem mer synliga (ingressen). Stadgan innehåller såväl rättigheter som principer. Enligt artikel 51 gäller den för EU:s institutioner och för medlemsländerna när de tillämpar EU-rätten. De flesta av principerna och rättigheterna som erkänns i stadgan omfattar ”alla”, oavsett nationalitet eller status. Vissa omfattar däremot bara medborgare, medan andra snarare är relevanta för särskilda personkategorier, såsom arbetstagare.

I stadgans tredje avdelning bekräftas principerna om jämlikhet och icke-diskriminering och det föreskrivs om särskilt skydd om rättigheterna för bl.a. barn. I artikel 20 anges således att alla människor är lika inför lagen. I artikel 21.1 anges att all diskriminering på grund av bl.a. kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, tillhörighet till nationell minoritet ska vara förbjuden. I artikeln anges också att inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Enligt artikel 23 ska jämställdhet mellan kvinnor och män säkerställas på alla områden. I artikel 24 stadgas slutligen att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet.

I stadgans fjärde avdelning erkänns rättigheter och principer såsom skyddet av familjen och tillgången till social trygghet. I artikel 33.1 anges således att skyddet av familjen på det rättsliga, ekonomiska och sociala planet ska säkerställas. Artikel 33.2 föreskriver att varje arbetstagare har rätt till betald mödraledighet och till föräldraledighet efter ett barns födelse eller adoption.

I artikel 34.1 anges att unionen erkänner och respekterar rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd vid bl.a. moderskap i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Vidare anges i artikel 34.2 att var och en som är bosatt och förflyttar sig lagligt inom unionen har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

När det gäller tolkningen av stadgan anges i artikel 52 att rättigheterna ska tolkas i linje med medlemsländernas gemensamma konstitutionella traditioner och med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt fullt ut beakta nationell lagstiftning och praxis. I artikel 53 slås fast att stadgan inte kan inskränka eller inkräkta på det skydd av grundläggande friheter och mänskliga rättigheter som redan föreskrivs av unionsrätten, internationell rätt och medlemsländernas författningar. Även om stadgan omfattar flera rättigheter ges inte dessa ett obegränsat skydd. I artikel 52.1 ges utrymme för begränsningar av utövandet av rättigheter, så länge begränsningar föreskrivs i lag, är förenliga med det väsentliga innehållet i stadgans

rättigheter och är proportionerliga och nödvändiga för att skydda andras rättigheter eller ett allmänt intresse.

3.2.3 EU-förordningar och direktiv

Fri rörlighet inom EU och krav på likabehandling

Utöver EUF-fördragets bestämmelser om den fria rörligheten finns centrala bestämmelser även i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (förordning 492/2011) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (samordningsförordningen).

Medan rörlighetsdirektivet innehåller bestämmelser som gäller för alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar reglerar förordning 492/2011 vad som gäller för unionsmedborgare som är arbetstagare och deras familjemedlemmar. Samordningsförordningen innehåller bestämmelser för alla som är medborgare i ett medlemsland och, under vissa förutsättningar, statlösa och flyktingar samt deras familjemedlemmar och efterlevande. Till skillnad från rörlighetsdirektivet och förordning 492/2011 reglerar samordningsförordningen specifikt social trygghet.

I rättsakterna finns bestämmelser om likabehandling som i huvudsak innebär att lika situationer ska behandlas lika om det inte finns godtagbara skäl för att särbehandla. Förbuden mot att diskriminera omfattar såväl direkt som indirekt diskriminering. Nationella regler som uttryckligen gör skillnad på grund av medborgarskap utgör en direkt diskriminering.

Indirekt diskriminering uppkommer när ett villkor visserligen gäller oberoende av medborgarskap men som väsentligen eller till större delen drabbar medborgare från andra EU-länder. Även villkor som innebär en risk för att medborgare från andra EU-länder kan komma i en mindre fördelaktig situation än medborgarna i

världlandet kan vara indirekt diskriminering, t.ex. bosättningskrav.¹⁸ Indirekt diskriminering kan rättfärdigas om det finns tvingande samhällshänsyn/objektivt godtagbara skäl och, om så är fallet, om begränsningen är proportionerlig.

Mer om samordningsförordningen

Förordningen reglerar bl.a. de lagkonflikter som uppstår då medlemsländernas lagstiftning berörs och som måste undvikas för att uppnå den fria rörligheten. Genom förordningen inrättas inte ett gemensamt system för social trygghet utan syftet är enbart att samordna systemen så att den fria rörligheten kan nyttjas. Förordningen omfattar alla som är medborgare i ett medlemsland, statslösa och flyktingar bosatta i ett medlemsland och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i ett eller flera medlemsländer, samt deras familjemedlemmar och efterlevande (artikel 2.1).

Föräldrapenning omfattas av förordningen, och tillhör sakområdet moderskaps och likvärdiga förmåner vid faderskap (artikel 3). Förordningen ersätter rådets förordning nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda eller egenföretagare och deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

Förordningen innehåller regler om fastställande av tillämplig lagstiftning som ska förhindra att flera länders system för social trygghet tillämpas samtidigt. Reglerna bygger på att ett lands lagstiftning ska vara tillämplig (single state rule). Det finns flera olika regler för att fastställa vilket lands lagstiftning som ska gälla. I första hand är det lagstiftningen i det land där en person arbetar som han eller hon ska omfattas av (artikel 11.3 a). Det finns vidare särskilda lagvalsregler för vissa personkategorier, som t.ex. offentligt anställda och personer som uppbär arbetslöshetsersättning (artikel 11.3 b och c). En person som inte omfattas av någon av de övriga bestämmelserna om tillämplig lagstiftning i förordningen ska omfattas av bosättningslandets lagstiftning (artikel 11.3 e). Med bosättning avses i förordningen den ort där en person är stadigvarande bosatt (artikel 1.j).

¹⁸ C-237/94, O'Flynn, punkt 18.

Samordningen av de olika medlemsländernas system för social trygghet har sin grund och bestäms utifrån principerna om lika-behandling, likställande av fakta, sammanläggning och pro rata samt exportabilitet. Likabehandlingsprincipen i artikel 4 i samordningsförordningen skyddar personer som omfattas av förordningen mot diskriminering på grund av nationalitet. En person kan enligt artikel 4 ha rätt till förmåner i ett annat medlemsland på samma sätt som den statens medborgare.

Principen om likställande av fakta i artikel 5 innebär att ett medlemsland ska beakta likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser som inträffat i ett annat medlemsland. Det innebär att om t.ex. en inkomst har förvärvats i ett annat medlemsland än det där personen är försäkrad, ska den likställas i medlemslandet där personen är försäkrad.

Sammanläggningsprincipen i artikel 6 syftar till att undvika försäkringsavbrott. Om det krävs att föräldern har varit försäkrad eller arbetat under en viss tid för att ha rätt till en moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån enligt ett visst medlemslands lagstiftning, så ska även försäkrings- eller arbetsperioder som har fullgjorts i ett annat medlemsland räknas med. Sammanläggningsprincipen kan t.ex. tillämpas när det gäller att uppfylla 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § SFB för rätt till föräldrapenning över grundnivå under de första 180 dagarna.

Pro rata-principen kan beskrivas som om hur man t.ex. går tillväga för att dela upp en persons intjänandetid utifrån de delar han eller hon kan göra gällande emot olika medlemsländers myndigheter.¹⁹

Exportabilitetsprincipen i artikel 7 innebär att det land som är ansvarigt för utbetalning av en kontantförmån till en person inte kan upprätthålla krav på bosättning i landet för att förmånerna ska utges.

¹⁹ Paju, *Suveränitetserosion? Om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Ragulka förlag, 2015, s. 108.

Mer om förordning 492/2011

Förordning 492/2011 innehåller bestämmelser som syftar till att trygga arbetskraftens fria rörlighet inom EU. Det finns bestämmelser som reglerar arbetstagarnas rätt till likabehandling bl.a. i fråga om anställning, arbetsvillkor och sociala förmåner. Även familjemedlemmar omfattas när det gäller likabehandling för rätt till sociala förmåner. För att förordningen ska vara tillämplig krävs en gränsöverskridande situation.

Likabehandlingsprincipen i artikel 7.2 föreskriver att arbetstagare från andra medlemsländer har rätt till samma sociala förmåner som medlemsländernas egna medborgare. Begreppet ”sociala förmåner” har tolkats extensivt av EU-domstolen och avser alla förmåner, med eller utan koppling till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns landets egna arbetstagare.²⁰ De sociala förmånerna inbegriper även ett lands socialförsäkring. Vid en eventuell konflikt med samordningsförordningen följer det av artikel 36.2 i förordning 492/2011 att samordningsförordningen har företräde.

Mer om rörlighetsdirektivet

Rörlighetsdirektivet reglerar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig i andra medlemsländer. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom ändringar i huvudsakligen utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97).

I direktivet stadgas en rätt för unionsmedborgare att under tre månader resa in och ut och att uppehålla sig i ett annat medlemsland utan uppehållstillstånd, utan annat krav än innehav av ett giltigt identitetskort eller pass (artikel 6). Rätten gäller oavsett om unionsmedborgarna utövar ekonomisk verksamhet eller inte. Upppehållsrätten gäller även unionsmedborgarnas familjemedlemmar, oavsett om de är unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare. Migreringe arbetstagare och egenföretagare har, tillsammans med sina familjemedlemmar, rätt att vistas i landet även efter tre månader (artikel 7). För övriga unionsmedborgare finns dock ett krav på att de har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning på värdstatens sociala biståndssystem, samt krav på heltäckande sjukför-

²⁰ C-207/78, Even, punkt 22.

säkring. Uppehållsrätten gäller så länge de grundläggande villkoren är uppfyllda (artikel 14), och blir permanent efter fem års sammanhängande laglig vistelse i den mottagande staten (artikel 16).

I direktivet finns principen om likabehandling av alla unionsmedborgare i artikel 24.1 och går tillbaka till artikel 18 i EUF-fördraget. Enligt artikeln har unionsmedborgare med uppehållsrätt och deras familjemedlemmar som bor i ett annat medlemsland rätt att bli behandlade på samma sätt som det medlemslandets medborgare. Ett undantag finns dock i artikel 24.2, enligt vilken det mottagande medlemslandet inte ska vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader.

Likabehandling vad gäller tredjelandsmedborgare

Det är framför allt i nationell lagstiftning som det kan finnas bestämmelser som ger rätt till social trygghet för medborgare från länder utanför EU och EES. Tredjelandsmedborgare som flyttar inom EU omfattas dock av samordningsförordningen.²¹ De kan också komma att omfattas av social trygghet genom associeringsavtal mellan EU och tredjeland.

Tredjelandsmedborgare kan också åberopa EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Som framgår ovan föreskriver stadgan att alla som bor och förflyttar sig inom EU har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätt, nationell rätt och praxis.

Det finns även EU-direktiv som gäller för vissa grupper av tredjelandsmedborgare och som reglerar rätt till inresa, vistelse och arbete i ett EU-land. Direktiven föreskriver i vissa fall likabehandling när det gäller social trygghet. Dessa direktiv behandlas i det följande. Ett av direktiven är Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland

²¹ I enlighet med vad som regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar.

som vistas lagligen i en medlemsstat (direktivet om ett ansökningsförfarande).²²

Direktivet tillämpas på tredjelandsmedborgare som ansöker om att få vistas i ett medlemsland för att arbeta eller som har beviljats inresa till ett medlemsland för att arbeta i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt (artiklarna 3.1 a–c). I direktivet finns bestämmelser om att det i vissa fall inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare. Det gäller bl.a. inte för medborgare från tredjeland som omfattas av EU:s skyddsgrundsdirektiv (skyddsgrundsdirektivet beskrivs nedan). De arbetstagare från tredjeland som beviljats inresa till Sverige för att arbeta i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt eller som har beviljats inresa till Sverige i andra syften än arbete i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt och har tillstånd att arbeta här och har ett uppehållstillstånd utfärdat i enlighet med förordning (EG) nr 1030/2002 har rätt till likabehandling med svenska medborgare i fråga om sådan social trygghet som omfattas av samordningsförordningen (artikel 12.1e). Rätten till likabehandling med svenska medborgare får dock begränsas, dock inte för arbetstagare från tredjeland som är anställda eller som har varit anställda under minst sex månader och är registrerade som arbetslösa (artikel 12.2b). Dessutom behöver familjeförmåner inte ges de som beviljats tillstånd för att arbeta för en period på högst sex månader eller för de som beviljats tillstånd för inresa och vistelse för att studera eller tillstånd att arbeta på grundval av en visering.

Av direktivets ingress framgår att likabehandlingen inte innebär att arbetstagare från tredjeland ska tillerkännas rättigheter inom fler områden än de som redan föreskrivs i gällande unionsrätt på området social trygghet för tredjelandsmedborgare som har gränsöverskridande anknytning (skäl 24). De ska inte heller tillerkännas rättigheter i situationer som inte omfattas av unionsrätten, såsom i förhållande till familjemedlemmar som är bosatta i ett tredjeland. I direktivet anges också att rättigheter endast bör beviljas för familjemedlemmar som i samband med familjeåterförening ansluter sig till arbetstagaren i medlemslandet eller för familjemedlemmar som redan vistas lagligen i medlemslandet.

Likabehandling regleras också i rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och

²² Direktivets genomförande i svensk rätt behandlas i prop. 2013/14:153.

vistelse för högkvalificerad anställning (direktivet om EU-blåkort). Enligt direktivet ska det tillämpas på tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa till ett medlemsland för högkvalificerad anställning (artikel 3.1). I direktivet finns bestämmelser om att det i vissa fall inte ska tillämpas. Direktivet gäller bl.a. inte för medborgare från tredjeland som omfattas av skyddsgrundsdirektivet. Direktivet om EU-blåkort är i svensk rätt genomfört i bl.a. 6 a kap. utlänningslagen (2005:716).²³ En utlänning som omfattas av direktivet beviljas enligt utlänningslagen ett särskilt uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning som betecknas EU-blåkort. Innehavare av EU-blåkort har rätt till likabehandling med svenska medborgare i fråga om sådan social trygghet som omfattas av samordningsförordningen (artikel 14). Av direktivets ingress framgår att direktivet inte bör ge innehavare av EU-blåkort fler rättigheter än de som redan föreskrivs i gällande gemenskapslagstiftning om social trygghet för tredjelandsmedborgare som befinner sig i en situation med anknytning till flera medlemsländer (skäl 18). Vidare anges att de inte heller bör beviljas rättigheter i situationer som inte omfattas av gemenskapslagstiftningen, till exempel avseende familjemedlemmar som är bosatta i ett tredjeland.

Regler om likabehandling finns också i rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte (gästforskardirektivet).²⁴ Direktivet ska tillämpas på medborgare från tredje land som ansöker om inresa i ett medlemsland i syfte att genomföra ett forskningsprojekt (artikel 3.1). I direktivet finns bestämmelser om att det i vissa fall inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare. Det ska bl.a. inte tillämpas på tredjelandsmedborgare som befinner sig i ett medlemsland för att söka internationellt skydd (artikel 3.2). Direktivet är i svensk rätt genomfört i bl.a. 5 kap. 23 § utlänningslagen som innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för forskning och för medföljande

²³ Prop. 2012/13:148.

²⁴ Direktivet upphävs med verkan från och med den 24 maj 2018 och ersätts av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete, som ska vara genomfört senast den 23 maj 2018.

familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för forskning.²⁵

Innehavaren av ett uppehållstillstånd har rätt till likabehandling med svenska medborgare i fråga om sådan social trygghet som omfattas av samordningsförordningen (artikel 12). Även här framgår det av direktivets ingress att direktivet inte bör ge upphov till ytterligare rättigheter än de som redan föreskrivs i gällande gemenskapslagstiftning om social trygghet för tredjelandsmedborgare som omfattas av vissa gränsöverskridande bedömningsgrunder mellan medlemsländerna (skäl 16). Vidare anges att det inte heller bör beviljas rättigheter i situationer som inte omfattas av gemenskapslagstiftningen, till exempel avseende familjemedlemmar som är bosatta i ett tredjeland.

Även rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare) innehåller bestämmelser om likabehandling. Direktivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på ett medlemslands territorium (artikel 3.1). I direktivet finns bestämmelser om att det i vissa fall inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare. Det ska bl.a. inte tillämpas på tredjelandsmedborgare som har rätt till bosättning i ett medlemsland på grundval av tillfälligt skydd.

Enligt direktivet ska en tredjelandsmedborgare som har varit lagligen och oavbrutet bosatt under en längre tid (i regel fem år) i ett medlemsland få en särskild rättslig ställning, varaktigt bosatt (artikel 4). Om en ansökan om ställning som varaktigt bosatt beviljas, ska ett EU-uppehållstillstånd beviljas (artikel 8). Direktivet är huvudsakligen genomfört i 5 a kap. utlänningslagen.²⁶

För personer som beviljats ställning som varaktigt bosatta i ett medlemsland gäller likabehandlingsprincipen bl.a. för social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd (artikel 11). Medlemsländerna har dock möjlighet att göra vissa inskränkningar. Enligt artikel 11.4 får medlemsländerna begränsa likabehandlingen i fråga om socialt bistånd och social trygghet till grundläggande förmåner. I skäl 13 i ingressen anges att i fråga om socialt bistånd ska möjligheten att begränsa förmånerna för varaktigt bosatta till att gälla endast grund-

²⁵ Prop. 2007/08:74.

²⁶ Prop. 2005/06:77, prop. 2005/06:159 och prop. 2013/14:83.

läggande förmåner förstås så att detta begrepp omfattar åtminstone minimiinkomst, bistånd vid sjukdom, graviditet, föräldrabistånd och långtidsvård och att villkoren för att bevilja dessa förmåner bör fastställas i nationell lagstiftning.

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 innehåller bestämmelser vid tillfällig förflyttning i yrkes- eller utbildningssyfte av vissa tredjelandsmedborgare. I artikel 18.2 anges att personer som är föremål för företagsinternt förflyttning ska behandlas på samma sätt som svenska medborgare med avseende på sådan social trygghet som anges i artikel 3 i samordningsförordningen. Rätten till likabehandling med svenska medborgare får, när det gäller familjeförmåner, begränsas för personer som har fått tillstånd att vistas och arbeta i landet för en period som inte överstiger nio månader (artikel 18.3). I ingressen till direktivet anges att direktivet inte bör ge fler rättigheter än de som redan föreskrivs i unionsrätten om social trygghet för tredjelandsmedborgare som befinner sig i en situation med intressen i flera medlemsländer (skäl 39). Direktivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 29 november 2016.

Likabehandlingsprincipen finns även i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning. Direktivet är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som befinner sig utanför medlemsländernas territorium och ansöker om att resa in eller som har beviljats inresa för säsongsanställning (artikel 2.1). I artikel 23 anges att säsongarbetare ska ha rätt till likabehandling i förhållande till svenska medborgare vad gäller social trygghet enligt vad som avses i artikel 3 i samordningsförordningen. Likabehandlingen får dock begränsas när det gäller rätten till familjeförmåner. I ingressen till direktivet anges att direktivet inte bör ge fler rättigheter än de som redan föreskrivs i unionsrätten om social trygghet för tredjelandsmedborgare som har anknytning till flera medlemsländer (skäl 46). Direktivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 30 september 2016.

Likabehandling regleras också i artikel 22 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, stu-

dier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete. Direktivet antogs i maj 2016 och ersätter bl.a. gästforskardirektivet. Direktivet ska vara genomfört senast den 23 maj 2018.

Europeiska kommissionen presenterade den 7 juni 2016 förslag till ett nytt direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning.²⁷ Direktivet är tänkt att ersätta direktivet om EU-blåkort och ska innehålla bestämmelser om likabehandling.

Skyddsgrundsdirektivet

Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (det första skyddsgrundsdirektivet), är en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem. Huvudsyftet med direktivet är dels att medlemsländerna ska tillämpa gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett behov av internationellt skydd, dels garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer (skäl 6 i ingressen). Direktivet grundas på FN:s flyktingkonvention (skäl 2 i ingressen).

Det första skyddsgrundsdirektivet omarbetades 2011 genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (det omarbetade skyddsgrundsdirektivet). Direktiven är i svensk rätt genomförda huvudsakligen i utlänningslagen.

I direktiven finns bestämmelser som ger personer som har beviljats internationellt skydd tillgång till sociala trygghetssystem samt sociala förmåner. Med internationellt skydd avses flykting-

²⁷ COM(2016) 378 final.

status och status som subsidiärt skyddsbehövande (artikel 2 i det omarbetade direktivet).

I artikel 26 i det omarbetade direktivet anges att personer som har beviljats internationellt skydd har rätt att vara anställda eller bedriva verksamhet som egenföretagare omedelbart efter det att skyddet har beviljats samt att gällande lagstiftning om bl.a. tillgång till sociala trygghetssystem som anställd eller egenföretagare ska tillämpas. Artikel 29.1 i det omarbetade direktivet har rubriken ”Sociala förmåner” och föreskriver att personer som har beviljats internationellt skydd ska ges samma nödvändiga sociala stöd som det som tillhandahålls medborgare. Stödet får enligt artikel 29.2 begränsas till personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner som då ska tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare.

Direktivet om diskriminering med avseende på etnisk tillhörighet

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etnisk ursprung förbjuder diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung på en rad samhällsområden. Direktivet är i svensk rätt genomfört i diskrimineringslagen (2008:567). Direktivet är ett s.k. minimidirektiv, vilket ger medlemsländerna möjlighet att behålla eller införa mer förmånliga bestämmelser (artikel 6).

I ingressen till direktivet anges att diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung kan undergräva förverkligandet av målen i EG-fördraget, särskilt förverkligandet av en hög sysselsättningsnivå och en hög nivå på det sociala skyddet, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet (skäl 9).

Diskrimineringsförbudet i direktivet innebär förbud mot såväl direkt som indirekt diskriminering (artikel 2) och det gäller bl.a. i fråga om socialt skydd, inklusive social trygghet samt i fråga om sociala förmåner (artikel 3.1). Med socialt skydd avses t.ex. socialförsäkringen (prop. 2002/03:65, s. 69). Direktivets definition av direkt och indirekt diskriminering motsvarar i allt väsentligt de definitioner som finns av dessa begrepp i diskrimineringslagen. I

direktivet definieras inte diskrimineringsgrunderna ”ras” eller ”etniskt ursprung”. I diskrimineringslagen finns däremot en definition av ”etnisk tillhörighet”.

Förbudet mot diskriminering omfattar inte särbehandling p.g.a. nationalitet och regler om inresa, bosättning och tillträde till anställning och sysselsättning för medborgare från tredje land och statslösa personer. I övrigt gäller förbudet mot diskriminering för tredjelandsmedborgare (jfr artikel 3.2 och skäl 13 i ingressen).

Mammaledighetsdirektivet

Rådet antog den 19 oktober 1992 direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar, det s.k. mammaledighetsdirektivet. För att bl.a. genomföra direktivet infördes en ny föräldraledighetslag (1995:584) som trädde i kraft den 1 juli 1995.²⁸ Med anledning av direktivets krav i artikel 8.1 på sammanhängande ledighet under minst 14 veckor under tiden före den beräknade tidpunkten för förlossningen eller efter förlossningen, förlängdes rätten till ledighet till minst sju veckor före den beräknade tidpunkten för förlossningen och sju veckor efter förlossningen. När det gällde direktivets krav i artikel 8.2 på obligatorisk mammaledighet i samband med förlossning ansåg regeringen att det inte fanns skäl att införa en regel om detta. Den 1 augusti 2000 ändrades dock föräldraledighetslagen för att genomföra även artikel 8.2 i direktivet om obligatorisk mammaledighet i samband med förlossning.²⁹ Ändringen innebär att två veckor ska vara obligatoriska av den i föräldraledighetslagen föreskrivna mammaledigheten om minst sju veckor före den beräknade tidpunkten för förlossningen och sju veckor efter förlossningen, förutsatt att arbetstagaren inte är ledig på annan grund under tvåveckorsperioden.

²⁸ Prop. 1994/95:207.

²⁹ Prop. 1999/00:87.

Föräldraledighetsdirektivet

Det s.k. föräldraledighetsdirektivet, dvs. rådets direktiv 96/34/EG av den 3 juni 1996 om ramavtalet om föräldraledighet, undertecknat av UNICE, CEEP och EFS³⁰ innehåller regler om rätt till föräldraledighet och rätt till ledighet av trängande familjeskäl. Syftet med direktivet är att genomföra ramavtalet, som anger minimiföreskrifter för att underlätta för föräldrar som arbetar att förena åtagandena i arbetsliv och familjeliv. Vid genomförandet av direktivet bedömde regeringen att Sverige uppfyllde direktivets regler om föräldraledighet genom föräldraledighetslagen. När det gällde rätten till ledighet av trängande familjeskäl krävdes dock lagstiftning och lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl trädde i kraft den 3 juni 1998.³¹ Lagen föreskriver att en arbetstagarare har rätt till ledighet av trängande familjeskäl som har samband med sjukdom eller olycksfall och som gör arbetstagararens omedelbara närvaro absolut nödvändig. Lagen är i huvudsak tvingande till förmån för arbetstagarare. Parterna ges dock möjlighet att i kollektivavtal begränsa rätten till ledighet till ett visst antal dagar om året, till visst antal dagar för varje tillfälle eller till bådadera. Ett nytt direktiv om föräldraledighet antogs av rådet den 8 mars 2010; rådets direktiv 2010/18/EU av den 8 mars 2010 om genomförandet av det ändrade ramavtalet om föräldraledighet som ingåtts av BUSINESSEUROPE³², UEAPME³³, ECPE och EFS och om upphävande av direktiv 96/34/EG. Genomförandet av det nya föräldraledighetsdirektivet föranledde inga ändringar av svensk lagstiftning.³⁴

3.2.4 Avtal som rör social trygghet

EU har avtal med länder utanför unionen som gör det möjligt för unionen att utveckla sina politiska, ekonomiska och sociala förbindelser med omvärlden. Dessa internationella avtal utgör en del av europeiska unionsrättens sekundärrätt. De mest långtgående av-

³⁰ Branschövergripande arbetsmarknadsparter på europeisk nivå. För mer information, se prop. 1997/98:81 och Ds 2010:44.

³¹ Prop. 1997/98:81.

³² Tidigare UNICE.

³³ Branschöverskridande organisation som företräder en viss kategori av företag, se Ds 2010:44.

³⁴ Ds 2010:44.

talen är associeringsavtalen som omfattar nära ekonomiskt samarbete, ofta med länder i EU:s närhet. Vissa avtal innehåller principer för samordningen av bestämmelser om social trygghet för arbetstagare och deras familjer när de flyttar mellan ett EU-land och det associerade landet. I många fall innehåller de även bestämmelser om likabehandling.

Nedan redogörs för några av dessa avtal.

EES-avtalet och fri rörlighetsavtalet med Schweiz

EES-avtalet gäller i stället för EU-fördragen i förhållande till Island, Liechtenstein och Norge. EES-avtalet är ett omfattande avtal som täcker in många politiska områden. Jämfört med andra tredjelandsmedborgare, har medborgarna i EES-länderna en mer gynnsam rättslig ställning i EU eftersom avtalet stadgar fri rörlighet i EU/EES. Sedan den 1 juni 2012 är samordningsförordningen³⁵ införlivat i EES-avtalet och gäller för medborgare från Island, Liechtenstein och Norge.

Schweiz har inte godkänt EES-avtalet utan regleringen mellan EU och Schweiz är baserad på olika sektorvisa bilaterala avtal, bl.a. ett avtal om social trygghet.³⁶ Avtalet syftar bl.a. till att underlätta den fria rörligheten för personer och ger rätt att resa in, bosätta sig, ta arbete och tillhandahålla tjänster. Avtalet anger att samordningsförordningen ska tillämpas och det innebär att artikel 8 i avtalet har samma syfte som artikel 48 i EUF-fördraget, dvs. att reglerna tillförsäkrar fri rörlighet och förhindrar att personer som nyttjar den förlorar sociala trygghetsförmåner. I och med att samordningsförordningen är tillämplig, ska alla bilaterala avtal som EU-medlemsländerna har med Schweiz upphöra att tillämpas så länge dessa inte är mer förmånliga än samordningsförordningen.

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

³⁶ Beslut nr 1/2012 av gemensamma kommittén som inrättats genom avtalet mellan europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiziska edsförbudet å andra sidan, om fri rörlighet för personer.

Andra internationella avtal med EU om bl.a. likabehandling

Flera andra europeiska länder och även länder i Mellanöstern, Afrika och Europa har internationella avtal med EU om bl.a. likabehandling. Flera sådana avtal har även bestämmelser om social trygghet.

Associeringsavtalet med Turkiet går tillbaka ända till 1964. Det inrättades också ett associeringsråd som har till uppgift att genomföra samordningen. Det uttalade syftet med avtalet är att gradvis stärka det ekonomiska samarbetet för att underlätta Turkiets eventuella anslutning till unionen.³⁷ Artikel 9 i associeringsavtalet stadgar ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. 1980 antog associeringsrådet tilläggsprotokoll 3/80 som medför att systemen för social trygghet ska samordnas för att ge turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar som är bosatta inom EU tillgång till vissa sociala trygghetsförmåner. Även om vissa nödvändiga genomförandebestämmelser fortfarande inte har antagits, har EU-domstolen slagit fast att likabehandlingsprincipen enligt tilläggsprotokollet är direkt tillämplig. I praktiken finns det således redan i viss utsträckning en gemensam EU-metod för samordning. Det finns ett utkast till ett fullständigt genomförandebeslut av beslut 3/80 och ett äldre förslag till genomförande har återkallats under 2013.³⁸

EU har också *samarbetsavtal med Israel, Tunisien, Marocko, Algeriet, Egypten, Jordanien och Libanon* (s.k. *Europa-Medelhavsavtal*). Syftet med avtalen är bl.a. att främja handeln.³⁹ Sverige har godkänt avtalen. Avtalen med Algeriet, Marocko Tunisien och Israel innehåller bestämmelser om samordning inom sociala trygghetsområdet. Dessa avtal innehåller förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. Enligt avtalen som har slutits med Tunisien, Marocko, Algeriet och Israel ska medborgare i någon av dessa stater som är lagligt anställda i ett EU-medlemsland ha rätt till likabehandling inom social trygghet i landet där de är anställda. Även deras deras lagligen bosatta familjemedlemmar omfattas.

Det finns även liknande avtal med San Marino och Palestinska myndigheten (interimsavtal).

³⁷ Fritz, Tredjelandsmedborgares rättigheter vid arbete inom EU, Ny Juridik 3:04, s. 21.

³⁸ Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken – En kommentar, 2 u., Norstedts juridik, 2015, s. 97 f.

³⁹ Fritz, Tredjelandsmedborgares rättigheter vid arbete inom EU, Ny Juridik 3:04, s. 36.

EU har också undertecknat stabiliserings- och associeringsavtal om bl.a. möjlighet till samordning av de sociala trygghetssystemen i förhållande till Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Makedonien, Montenegro och Serbien (*SA-avtal för västra Balkan*).⁴⁰ Förhandlingar har slutförts även med Kosovo. Utkast till beslut av respektive stabiliserings- och associeringsråd för genomförande av samordningen finns i förhållande till Albanien, Kroatien, Makedonien och Montenegro. Kroatien blev dock EU-medlem i juli 2013. Avtalen innehåller regler om arbetstagarnas rörlighet och samordning inom området för social trygghet. Arbetstagare som är medborgare i någon av nämnda stater och är lagligen anställda i ett EU-medlemsland ska behandlas lika som värdlandets medborgare när det gäller arbetsvillkor. Även lagligen bosatta familjemedlemmar omfattas. Avtalen innehåller också bestämmelser om samordning av delar av de sociala trygghetssystemen. Så snart associeringsråden har antagit besluten ska den gemensamma EU-metoden för samordning av social trygghet genomföras med direkt verkan i nationell lagstiftning. Avtalen ska inte påverka rättigheter och skyldigheter om det slutits förmånligare bilaterala avtal mellan dessa länder och ett medlemsland.

3.3 Internationell rätt

I avsnittet beskrivs den internationella rätt som är relevant för betänkandet. Det handlar om olika FN-konventioner om mänskliga rättigheter och om Europarådets sociala stadga.

3.3.1 FN-konventioner

Principen om icke-diskriminering är central i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. Den har sin utgångspunkt i den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter. I artikel 1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna slås fast att alla människor är födda fria och lika i värde och

⁴⁰ SA-avtal har undertecknats med Makedonien (prop. 2001/02:156), Kroatien (prop. 2002/03:11), Albanien (prop. 2006/07:30), Montenegro (prop. 2007/08:164), Bosnien-Hercegovina (prop. 2008/09:81) och Serbien (prop. 2010/11:50).

rättigheter. Av diskrimineringsförbudet i artikel 2 följer att var och en är berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i förklaringen utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. I artikel 22 anges att var och en har, i egenskap av samhällsmedlem, rätt till social trygghet, och är berättigad till att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som krävs för hävdandet av hans eller hennes människovärde och utvecklingen av hans eller hennes personlighet, förverkligas genom nationella åtgärder och mellanfolkligt samarbete i enlighet med varje stats organisation och resurser.

Den allmänna förklaringen är inte ett rättsligt bindande instrument, men delar av den, däribland förbudet mot diskriminering, har status som internationell sedvanerätt.⁴¹ Det skydd för mänskliga rättigheter och principen om icke-diskriminering som kommer till uttryck i den allmänna förklaringen har utvecklats och förstärkts genom ett flertal bindande konventioner som också innehåller förbud mot diskriminering. Några av dessa konventioner beskrivs i det följande i relevanta delar.

FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering

FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering ratificerades av Sverige 1971 (SÖ 1971:40 och prop. 1970:87). FN:s kommitté för avskaffande av alla former av rasdiskriminering övervakar att konventionen efterlevs.

Med uttrycket rasdiskriminering avses i konventionen varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omindetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande på lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet (artikel 1.1).

Genom rasdiskrimineringskonventionen har Sverige åtagit sig att verka för att rasdiskriminering avskaffas (artikel 2). Samtidigt

⁴¹ Fransson, Stüber, Diskrimineringslagen, 2 u., Nordstedts juridik, 2015, s. 18.

följer av artikel 1.4 att särskilda åtgärder som är vidtagna för att åstadkomma framsteg i bekämpningen mot rasdiskriminering inte ska ses som diskriminering. Konventionen är inte heller tillämplig på åtskillnader, undantag, inskränkningar eller företräden som en konventionsstat gör mellan medborgare och icke-medborgare (artikel 1.2).

Enligt artikel 5.e förbinder sig konventionsstaterna att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och att tillförsäkra rätten för var och en, utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg, nationalitet eller etniskt ursprung, till likhet inför lagen, särskilt när det gäller åtnjutandet av bl.a. ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som t.ex. rätten till social trygghet och sociala förmåner.

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ratificerades av Sverige 1971 (SÖ 1971:41 och prop. 1971:125). FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter övervakar att konventionen efterlevs.

Konventionen innehåller en bestämmelse om förbud mot diskriminering, artikel 2.2, där grunderna är ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Diskrimineringsförbudet omfattar såväl direkt som indirekt diskriminering.⁴²

Artikel 9 innehåller en förklaring av konventionsstaterna att de erkänner rätten till social trygghet, däribland socialförsäkring. Därefter upptas i artikel 10 garantier till förmån för familjen, barn och ungdom. I punkten 1 anges att skydd och bistånd i största möjliga utsträckning bör lämnas familjen, som betecknas som samhällets naturliga och grundläggande enhet. Detta ska i synnerhet ske i samband med familjens bildande och medan den är ansvarig för omvårdnad och fostran av barn som inte är självförsörjande. Enligt punkten 2 bör mödrar åtnjuta särskilt skydd under en skälig tid före och efter förlossning och under denna tid bör yrkesarbetande mödrar åtnjuta avlönad ledighet eller ledighet med tillräckliga socialförsäkringsförmåner.

⁴² CESCR/GC/19/p. 29.

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har när det gäller rätten till socialförsäkring slagit fast att krav för att omfattas av en förmån ska vara rimliga, proportionerliga och transparenta.⁴³

FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ratificerades av Sverige 1990 (SÖ 1990:20 och prop. 1989/90:107). FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) övervakar att konventionen följs. I betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19) lämnar Barnrättighetsutredningen (S 2013:08) förslag till en lag om inkorporering av konventionen. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Bland grundprinciperna i konventionen finns bl.a. artikel 2 om icke-diskriminering och artikel 3 om barnets bästa.⁴⁴

Rättigheterna i barnkonventionen gäller alla barn upp till 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet (artikel 1). Rättigheterna gäller samtliga barn inom ett lands jurisdiktion, utan åtskillnad av något slag, i enlighet med konventionens s.k. icke-diskrimineringsprincip i artikel 2. Icke-diskrimineringsprincipen gäller vid genomförandet av hela konventionen. De diskrimineringsgrunder som nämns i artikel 2 är ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt (jfr artikel 2.2 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter). Artikel 2 slår fast att staterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Det är en grundtanke i konventionen att barn har fullt och lika människovärde. Idén om jämställdhet gäller också mellan barn.⁴⁵ Barnrättskommittén har uttalat att artikel 2 särskilt förbjuder eventuell diskriminering på grund av barnets ställning som ensamkom-

⁴³ CESCR/GC/19/p. 24.

⁴⁴ CRC/GC/2003/5, p. 12.

⁴⁵ Mänskliga rättigheter – Konventionen om barnets rättigheter, Regeringskansliet, 2006, s. 10.

mande eller åtskild från sina föräldrar, eller som flykting, asylsökande eller migrant.⁴⁶ Skyldighet till icke-diskriminering kräver enligt kommittén att staterna aktivt identifierar enskilda barn och grupper av barn som kan behöva särskilt stöd för att deras rättigheter ska erkännas och kunna fullgöras. Tillämpningen av principen om icke-diskriminering och samma rättigheter innebär emellertid inte att alla barn ska behandlas exakt lika. Det kan krävas särskilda åtgärder för enskilda eller grupper av barn så att deras rättigheter ska bli tillgodosedda.⁴⁷

Enligt artikel 3.1 ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Artikel 3.2 slår fast att staten är skyldig att tillförsäkra barnet det skydd och den omvårdnad som behövs för barnets välfärd.

Barnkonventionen utgår från föräldrarnas och familjens viktiga roll såväl i barnets liv och utveckling som för att tillvarata barnets rättigheter. I inledningen till konventionen anges att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för barnets utveckling och välfärd samt att familjen därför bör ges nödvändigt skydd och bistånd. Detta kommer bl.a. till uttryck i artiklarna 5 och 18. Enligt artikel 5 ska staterna respektera det ansvar och de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar (eller motsvarande) att på ett sätt som står i överensstämmelse med den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga ge lämplig ledning och råd då barnet utövar de rättigheter som erkänns i konventionen. Av artikel 18 framgår att föräldrarna eller vårdnadshavarna har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling och att barnets bästa för dem ska komma i främsta rummet. Vidare framgår att staterna ska ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran. Det anges också att staterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som de är berättigade till.

Enligt artikel 22 ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus, eller anses

⁴⁶ CRC/GC/2005/6, p. 18.

⁴⁷ CRC/GC/2003/5, p. 12.

som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga förfaranden, får lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av de tillämpliga rättigheter som anges i konventionen och i andra internationella instrument rörande mänskliga rättigheter eller humanitär rätt som staterna tillträtt. Detta gäller oberoende av om barnet kommer ensamt eller är åtföljt av sina föräldrar eller någon annan person.

Bland de rättigheter som erkänns i konventionen finns även rätten i artikel 26.1 för varje barn att åtnjuta social trygghet, innefattande socialförsäkring (jfr artikel 9 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter). Enligt artikeln ska staten vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa denna rätt i enlighet med sin nationella lagstiftning. Konventionen anger alltså att barnet har rätt att "åtnjuta" social trygghet snarare än rätt "till" social trygghet. Detta eftersom barnets ekonomiska trygghet i allmänhet hänger samman med vårdnadshavarnas ekonomiska situation.⁴⁸

Det framgår inte närmare av artikeln i vilken omfattning social trygghet ska åtnjutas eller vad som avses med socialförsäkring. Artikel 26 gäller dock samhällets ekonomiska stöd till barn. Artikeln begränsas av den förutsättning som finns i artikel 4, dvs. att staterna ska genomföra konventionen till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete. Barnrättskommittén har uttalat att förverkligandet av barnets rätt till social trygghet, inklusive socialförsäkring, är en viktig beståndsdel för att garantera små barn (alla barn upp till åtta års ålder) en grundläggande levnadsstandard i överensstämmelse med deras rättigheter.⁴⁹

Artikel 27 ger barn rätt till den levnadsstandard som krävs för deras utveckling. Enligt artikeln har föräldrarna huvudansvaret för att säkra denna rättighet. Vid behov måste staterna i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser bistå föräldrarna i detta ansvar och vid behov ge barnet bistånd.

⁴⁸ Handbok om barnkonventionen, Unicef, 2008, s. 283.

⁴⁹ CRC/GC/7, p. 26.

FN:s flyktingkonvention

Sverige ratificerade 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning och 1967 års tilläggsprotokoll om flyktingars rättsliga ställning 1954 respektive 1967 (prop. 1954:134). I konventionen finns grundläggande internationella bestämmelser om flyktingskap, bl.a. kriterier för när en person ska betraktas som flykting. Enligt artikel 23, som har rubriken "Understöd av det allmänna", ska en flykting tillerkännas samma behandling som statens egna medborgare i fråga om understöd och bistånd från det allmänna. Artikel 24 innehåller bestämmelser om rättigheter som tillkommer en flykting i tillflyktslandet med avseende på arbetslagstiftning och socialförsäkring. Av artikeln följer att flyktingar, som lovligen vistas inom landet, ska tillerkännas samma behandling som landets egna medborgare beträffande socialförsäkring. Med socialförsäkring avses bl.a. lagstadgade bestämmelser rörande moderskap.

ILO-konventioner

Internationella arbetsorganisationen (ILO) är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. ILO har antagit 189 konventioner och drygt 200 rekommendationer men ungefär hälften av konventionerna är inte längre gällande. Åtta konventioner betecknas som "kärnkonventioner" och berör grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet. Sverige har ratificerat närmare hundra konventioner, däribland de åtta kärnkonventionerna och grundläggande konventioner på det sociala trygghetens område. På det sistnämnda området finns t.ex. konvention (nr 102) om minimistandard för social trygghet, konvention (nr 118) om likställighet på socialförsäkringsområdet och konvention (nr 157) om migrantarbetares rättigheter.⁵⁰ Vidare har t.ex. rekommendation (nr 202) om nationellt socialt grundskydd antagits.

⁵⁰ Skr. 2013/14:52, s. 4.

3.3.2 Europarådets sociala stadga

Europarådets sociala stadga motsvarar de rättigheter som finns i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Stadgan tillkom 1961 och reviderades 1996. Sverige har ratificerat den ursprungliga stadgan och den reviderade versionen av stadgan (SÖ 1962:57 respektive SÖ 1998:35 samt prop. 1962:175 respektive prop. 1997/98:82). Stadgan övervakas av den europeiska kommittén för sociala rättigheter.

Artikel 8 i den reviderade stadgan innehåller bestämmelser om att arbetstagare har rätt till ledighet minst 14 veckor före och efter barnsörd. Arbetstagaren ska under denna tid ha rätt till antingen betald ledighet, tillräckliga socialförsäkringsförmåner eller andra förmåner som betalas med allmänna medel. Artikel 12 i den reviderade stadgan föreskriver rätt till social trygghet. Nivån på trygghetssystemet ska vara likvärdig med det som föreskrivs i den europeiska balken om social trygghet. I artikel 16 i den reviderade stadgan anges att familjelivet ska främjas ekonomiskt och socialt med bl.a. sociala förmåner. Bestämmelserna i nämnda artiklar gäller endast för medborgare i medlemsländer som har ratificerat stadgan.⁵¹ När det gäller flyktingar och statslösa åtar sig staterna dock att behandla dessa så förmånligt som möjligt och i enlighet med tillämpliga internationella konventioner.⁵²

⁵¹ Tillägg till europeisk social stadga (reviderad), p. 1.

⁵² a.a., p. 2 och 3.

4 Invandring, etablering och försörjning

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av invandringsmönster och en mer detaljerad beskrivning av de som invandrat till Sverige under de senaste åren med fokus på bl.a. ålder och antalet barn. Etableringen på arbetsmarknaden för de som kommer till Sverige beskrivs i kapitlet liksom den hjälp till etablering som samhället erbjuder. I kapitlet ges också en beskrivning av försörjning och levnadsförhållanden under de första åren i landet och betydelsen av offentliga transfereringar.

Som redogörs för i kapitel 3 behöver personer som kommer från ett land utanför Norden och EU/EES uppehållstillstånd för att kunna resa in och vistas i Sverige. Eftersom medborgare i ett EU-land inte behöver uppehållstillstånd, saknas ofta fullständig information om varför EU-medborgare väljer att flytta till Sverige. För nordiska medborgare gäller fri rörlighet mellan länderna sedan mitten av 1950-talet och av den anledningen registreras inte någon grund för bosättning för denna grupp.

Redovisningarna avseende demografi och migration i detta kapitel baseras huvudsakligen på publicerad statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) samt på bearbetningar av SCB:s databas STATIV. Databasen är en longitudinell individdatabas för bl.a. uppföljning av integration.¹ Enligt STATIV anses en person invandrad från och med datum för folkbokföring.

Vad gäller redovisningen av försörjning och levnadsförhållanden under de första åren i landet baseras denna på ett antal olika statistikällor, huvudsakligen från SCB, av vilka flertalet avser årliga genomsnitt av t.ex. inkomster och transfereringar.

¹ SCB (2014) Dokumentation av STATIV databasen.

Komplexiteten i individers beteenden och flyttmönster liksom begränsningar i befintlig statistik vad gäller möjligheten att beskriva förhållanden under de första åren efter invandring medför att redovisningarna i detta kapitel, framför allt vad gäller levnads- och inkomstförhållanden i vissa fall blir övergripande. Utredningen har t.ex. i beskrivningar av förhållanden för de som nyligen kommit till Sverige i flera fall begränsats till att använda de begrepp som är tillgängliga i den befintliga statistiken såsom t.ex. ”utrikes född” och ”utländsk bakgrund”.²

I flera fall är redovisningen uppdelad utifrån om föräldrar kommer till Sverige från länder utanför EU/EES eller från länder inom EU/EES. Uppdelningen är nödvändig för att senare kunna bedöma effekterna av utredningens förslag. Som utvecklas mer i kapitel 6 (överväganden och förslag) gör utredningen nämligen bedömningen att den begränsningsregel som föreslås inte kan upprätthållas för den personkrets som omfattas av EU:s samordningsförordning.³

4.1 Invandring till och från Sverige

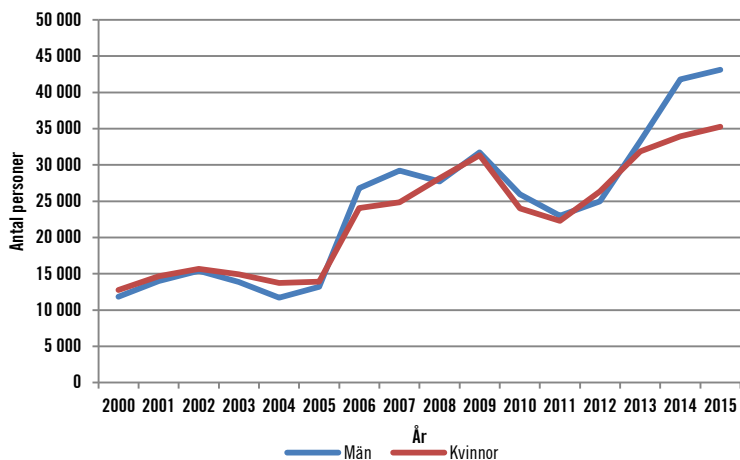
Såväl invandringen till som utvandringen från Sverige har ökat över tid. Sedan 1970 har 1,3 miljoner kvinnor och 1,4 miljoner män flyttat till Sverige. Samtidigt utvandrade under perioden 700 000 kvinnor och 800 000 män från Sverige.⁴ Sedan början av 2000-talet har nettoinvandringen, dvs. skillnaden mellan in- och utvandring, ökat kraftigt, från ca 30 000 personer per år, med ungefär lika många kvinnor som män, till ca 45 000 män och 35 000 kvinnor per år 2015, se figur 4.1.

² För en beskrivning av begreppet ”utländsk bakgrund” se avsnitt 4.4.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

⁴ SCB (2016), Från Finland till Afghanistan – invandring och utvandring för födda i olika länder sedan 1970.

Figur 4.1 Nettoinvandring (invandring-utvandring) 2000–2015



Källa: SCB.

Orsakerna till att personer invandrar till Sverige varierar över tid vilket innebär att också sammansättningen av de personer som invandrar ser olika ut över tid. Förutom att söka skydd undan konflikter och oroligheter söker sig människor till Sverige för att arbeta och studera men också för att återförenas med sin familj eller för att bilda familj. Tabell 4.1 visar invandring efter grund för bosättning år 2015. Statistiken baseras på SCB:s statistik över antalet personer som invandrat dvs. blivit folkbokförda under året. Med grund för bosättning avses här både permanent och tillfällig bosättning i Sverige. Grupperingen baseras på Migrationsverkets redovisning och avser bosättning för utomnordiska medborgare enligt vilka EU/EES-medborgare har uppehållsrätt och medborgare från länder utanför EU/EES har fått uppehållstillstånd.⁵

Personer från länder utanför EU/EES utgör en majoritet av de som invandrade till Sverige år 2015. Den vanligaste grunden för bosättning var de som fått uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller av synnerligen ömmande skäl (32 procent).⁶ Även anhöriginvandring utgör ett vanligt skäl för uppehållstillstånd för

⁵ SCB Dokumentation av STATIV databasen 1997–2016 (2016-05-19).

⁶ I detta kapitel används i vissa fall begreppet skyddsskäl vid hänvisning till dessa personer.

medborgare från länder utanför EU/EES. Anhöriginvandring redovisas i tabellen enligt anhöriga till flyktingar och skyddsbehövande (15 procent), anhöriga till övriga invandrade (12 procent) samt anhöriga till arbetstagare (6 procent). Den relativt stora andelen med okänd grund för bosättning utgörs huvudsakligen av medborgare i ett EU/EES-land som givits uppehållsrätt. Arbetskraftsinvandringen utgjorde 6 procent under 2015.

Tabell 4.1 Invandring år 2015 efter grund för bosättning exklusive Norden

	Kvinnor	Män	Totalt	Andel av totalen
Från utanför EU/EES				
Konventionsflyktingar, flykting, synnerligen ömmande skäl	11 317	22 194	33 511	32 %
Anhöriga till flyktingar	9 384	6 734	16 118	15 %
Anhöriga övriga	7 504	5 628	13 132	12 %
Arbetsmarknad, studerande	2 725	6 400	9 125	9 %
Anhörig arbetsmarknad	4 001	2 167	6 168	6 %
Övriga	858	1 166	2 024	2 %
Okänt	902	1 136	2 038	2 %
Från EU/EES				
Arbetsmarknad, studerande	656	821	1 477	1 %
Okänt	9 455	13 078	22 533	21 %
Totalt	46 802	59 324	106 126	100 %

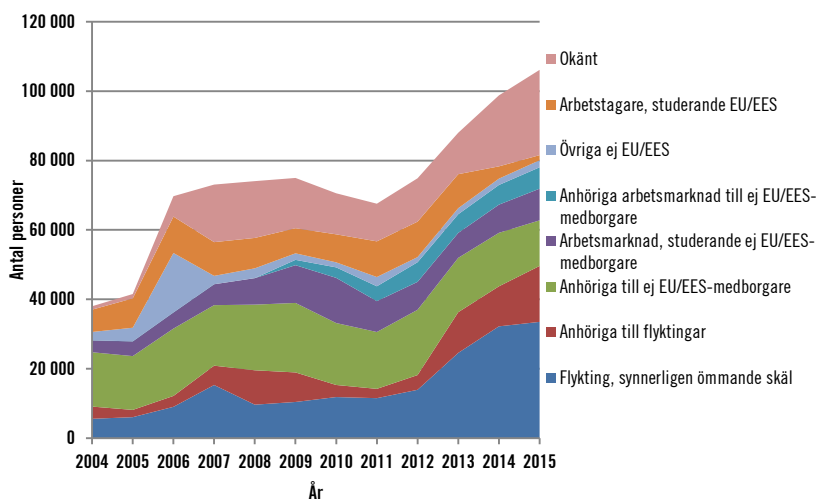
Källa: SCB.

Tabellen visar invandringens sammansättning under 2015 som är den senast tillgängliga statistiken. Sett över en längre tidsperiod varierar de olika skälen för invandring. Under det senaste decenniet är det framför allt krig och konflikter i omvärlden som bidragit till den ökade invandringen till Sverige. Även familjebildning har under perioden varit en anledning till att framför allt kvinnor kommer till Sverige. I följande figur redovisas hur invandringen utvecklats över tid efter ovan gruppering av grund för bosättning för medborgare från länder utanför EU/EES samt från länder inom EU/EES, exklusive Norden, åren 2004 till 2015.

Den största ökningen under perioden återfinns i gruppen flyktingar och skyddsbehövande samt anhöriga till dessa. Även antalet personer med okänd grund för bosättning från länder inom EU/EES

och som har uppehållsrätt har ökat kraftigt under perioden. Gruppen övriga anhängiga från länder utanför EU/EES har varit relativt konstant över perioden och antalet som invandrat har fluktuerat kring 15 000 personer per år.

Figur 4.2 Invandring 2004–2015 efter grund för bosättning exklusive Norden



Källa: SCB.

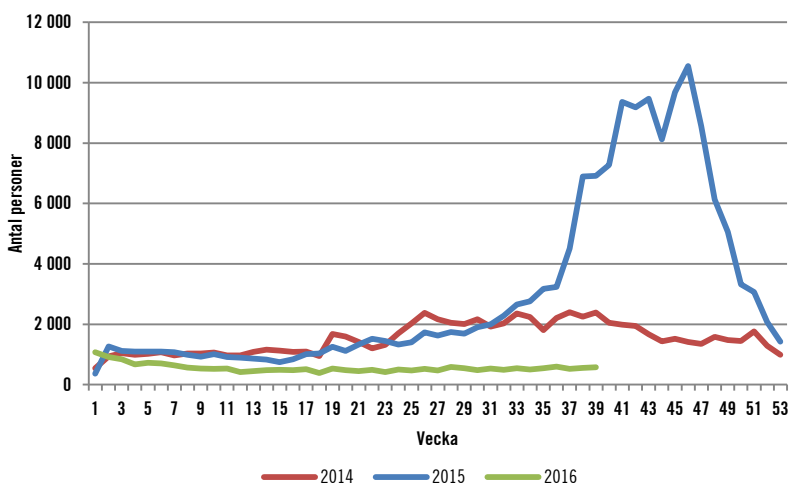
Vid beviljande av uppehållstillstånd är kvinnorna oftare i majoritet i gruppen anhängiga medan männen är i majoritet bland de som beviljats uppehållstillstånd av skyddsskäl. Detta beror framför allt på att män i högre utsträckning är de som söker asyl först och anhängiga, ofta kvinnor och barn, ansluter i ett senare skede.⁷ Ytterligare en förklaring är att kvinnor i högre grad än män kommer till Sverige för att bilda familj.

För de personer som invandrat sammanfaller vanligtvis medborgarskap med personens födelseland. Ca 10 procent eller knappt 15 000 personer av de som invandrade år 2015 var svenska medborgare vilket är en minskning med drygt tio procentenheter sedan början av 2000-talet men en ökning med ca 2 000 personer i absoluta tal.

⁷ En grupp som inte berörs i detta kapitel är det betydande antalet barn som under de senaste åren kommit till Sverige utan vårdnadshavare.

Invandringen till Sverige förväntas även under kommande år att ligga på en relativt hög nivå även om prognoserna är osäkra. En indikation på hur invandringen kommer att utveckla sig under de närmsta åren är antalet personer som sökt asyl samt hur många personer som finns i Migrationsverkets mottagningssystem. Följande figur visar antalet asylsökande per vecka från år 2014 till vecka 39 år 2016 baserat på Migrationsverkets statistik.

Figur 4.3 Asylsökande per vecka, år 2014–vecka 39 år 2016



Källa: Migrationsverket.

Under 2015 sökte 48 149 flickor/kvinnor och 114 728 pojkar/män asyl i Sverige vilket är en fördubbling jämfört med det totala antal som sökte asyl under 2014.⁸ Det kraftiga inflödet av asylsökande under hösten 2015 avtog mot slutet av året och antalet sökande under början av 2016 är lägre än antalet sökande vid samma tidpunkt år 2014 respektive 2015.

Som en konsekvens av det ökade antalet asylsökande ökade antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem med mer än 100 000 personer under 2015. Totalt var drygt 160 000 sökande inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem den 1 juni 2016. Av dessa var ca 18 000 barn i åldrarna 0–6 år varav 1 400 barn hade fått

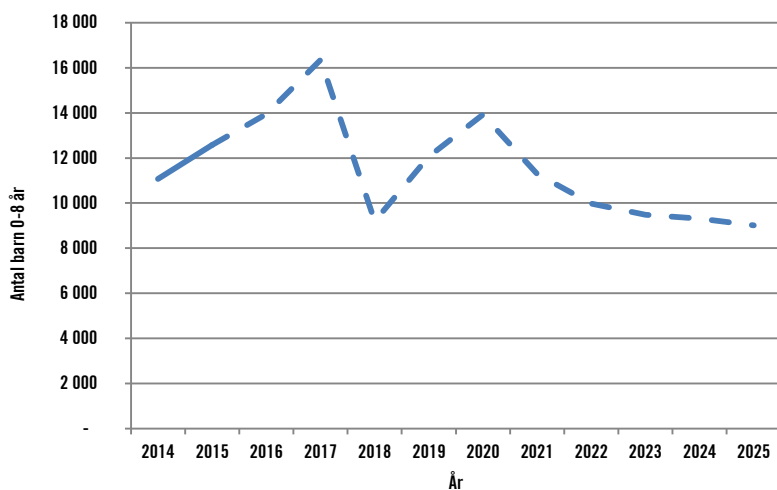
⁸ www.migrationsverket.se (2016-06-27).

uppehållstillstånd men bodde kvar i Migrationsverkets mottagnings-system i väntan på att anvisas boende i en kommun.⁹

Det är inte möjligt att med säkerhet bedöma när och i vilken omfattning de i Migrationsverkets mottagningsystem kommer att beviljas uppehållstillstånd och inte heller när i tiden dessa personer blir folkbokförda och därmed bosatta i landet. SCB:s befolkningsprognos ger dock en indikation på när i tiden de som kommer till Sverige kan förväntas bli bosatta här. Bosättningsstillfället samt antalet som förväntas komma till Sverige och få uppehållstillstånd är uppgifter som är väsentliga vid bedömning av bland annat effekter av utredningens förslag.

I figuren nedan redovisas den av SCB prognostiserade invandringen av barn i åldrarna 0–8 år från länder utanför EU/EES under perioden 2016–2025 samt utfallet av faktisk invandring 2014–2015.¹⁰

Figur 4.4 Prognos invandring, antal barn 0–8 år, från länder utanför EU/EES, 2016–2025 samt utfall 2014–2015



Källa: SCB.

⁹ www.migrationsverket.se (2016-06-27).

¹⁰ Prognos beställd av Socialdepartementets analysfunktion vilken bland annat baseras på Migrationsverkets prognos i april 2016.

Prognosen visar på relativt kraftiga fluktuationer i antalet barn som förväntas folkbokföras i Sverige från länder utanför EU/EES. Under 2017 ses en relativt kraftig ökning och ungefär 16 000 barn förväntas komma till Sverige. Följande år nästan halveras antalet för att nå en ny topp under 2020. Den senare ökningen är huvudsakligen en följd av en förväntad ökning av anhöriginvandringen. Under perioden 2017–2025 förväntas totalt ca 100 000 barn i åldrarna 0–8 år komma till Sverige från länder utanför EU/EES.

4.2 Vilka invandrar till Sverige?

De som invandrar till Sverige är ingen homogen grupp, det finns stora variationer vad gäller t.ex. ursprungsland, orsak till invandring och bakgrund i övrigt. I tabell 4.2 redovisas deskriptiv statistik för kvinnor och män i åldrarna 18–64 år som invandrade år 2014¹¹ efter medborgarskap utanför respektive inom EU/EES. Totalt var det ca 53 000 personer i åldersgruppen som var medborgare i ett land utanför EU/EES som folkbokfördes i Sverige år 2014 och ca 4 000 personer som var medborgare i ett EU/EES-land.

¹¹ Invandringsåret 2014 används i detta avsnitt eftersom det är det senaste året då detaljerad deskriptiv statistik finns tillgänglig.

Tabell 4.2 Deskriptiv statistik för personer 18–64 år vid året för invandring, år 2014

	Från utanför EU/EES		Från EU/EES	
	kvinnor	män	kvinnor	män
Genomsnittlig ålder	32,6	32,9	32,7	34,6
<i>Varav</i>				
18–29 år	45 %	44 %	44 %	34 %
30–39 år	32 %	32 %	35 %	37 %
40–49 år	15 %	16 %	14 %	21 %
50–64 år	7 %	8 %	6 %	8 %
Genomsnittligt antal barn 0–17 år (bland de med barn)	2,0	2,1	1,6	1,6
Andel med barn under 8 år (bland samtliga)	44 %	26 %	34 %	20 %
Andel med 3 eller fler barn (bland de med barn)				
0–4 år	1 %	1 %	0 %	0 %
0–8 år	10 %	10 %	4 %	4 %
Andel sammanboende med barn (av samtliga)	34 %	23 %	29 %	19 %
Andel ensamstående med barn (av samtliga)	11 %	0 %	4 %	0 %
Utbildning				
Förgymnasial	22 %	26 %	5 %	5 %
Gymnasium	15 %	18 %	17 %	13 %
Universitet	32 %	32 %	36 %	46 %
Okänd	31 %	24 %	42 %	37 %
Andel förvärvsarbetande	7 %	14 %	37 %	62 %
Antal	23 689	29 133	1 568	2 217

Källa: STATIV.

Kvinnor är i genomsnitt något yngre än männen vid invandringen även om skillnaderna är små för de som invandrar från länder utanför EU/EES. Andelen som invandrar med barn under åtta år är avsevärt högre för kvinnor än för män. Nästan hälften av kvinnorna,

44 procent, hade barn under åtta år medan motsvarande andel för männen var ca en fjärdedel. För kvinnor och män som invandrade från ett EU/EES-land finns ett liknande mönster med en högre andel män som invandrar utan barn samt en anhöriginvandring av efterföljande kvinnor och barn.

Det är mindre vanligt att de som invandrar har många yngre barn. Det var ca 10 procent av kvinnorna med barn (ca 700 kvinnor) och 10 procent av männen med barn (ca 500 män) som hade tre eller fler barn som var yngre än åtta år. Omkring en tredjedel av samtliga kvinnor i åldrarna 18–64 år som invandrade 2014 från länder utanför EU/EES var sammanboende med barn. Motsvarande andel för männen var knappt en fjärdedel. Omkring tio procent av kvinnorna och mindre än en procent av männen var ensamstående med barn yngre än åtta år.

Vad gäller utbildningsnivån vid tillfället för invandringen är uppgifterna behäftade med osäkerhet eftersom det ofta tar tid att registrera och validera utländsk utbildning och examina. Detta återspeglas också i den relativt höga andelen ”okänd” utbildning i tabellen.

En lägre andel män som invandrar från ett land utanför EU/EES är i förvärvsarbete tidigt jämfört med de som invandrar från ett EU/EES-land. Samtidigt är andelen förvärvsarbetande män dubbelt så hög jämfört med kvinnor, 14 respektive 7 procent för de som invandrar från länder utanför EU/EES, och nästan dubbelt så hög för de som invandrat från ett EU/EES-land, 62 respektive 37 procent.¹²

En aspekt som är viktig att beakta i analysen av en begränsning i föräldrapenningen för de som kommer till Sverige med barn är familjens sammansättning såväl vid invandringen som över tid. Det genomsnittliga antalet barn föräldrarna hade när de kom till Sverige var runt två för föräldrar som kom från länder utanför EU/EES och något lägre för de föräldrar som kom från länder inom EU/EES. Enbart en liten andel av de som invandrade 2014 hade många barn under åtta år. Enligt SCB har kvinnor som kommer från länder med en relativt sett lägre ekonomisk utveckling, lägre utbildningsnivå och relativt sämre hälsotillstånd i genomsnitt fler barn vid

¹² Det bör också noteras att förvärvsarbete mäts i november månad vilket innebär att inte alla som invandrade under året omfattas av måttet.

invandringen jämfört med kvinnor födda i Sverige.¹³ För kvinnor som invandrar från länder utanför Norden och EU är också barnafödandet högt vid året för invandring samt de första åren efter invandring, för att sedan avta med tiden.¹⁴ För de kvinnor som har ett barn är sannolikheten att de även föder ett andra barn lika hög för kvinnor födda i länder med låg ekonomisk utveckling som för kvinnor födda i Sverige. Ca 85 procent av kvinnorna med ett barn föder även ett andra barn. Fler barn i familjen betyder även att för dessa föräldrar ökar behovet av föräldraledighet och tid till omsorg om barnen jämfört med de föräldrar som inte får fler barn i Sverige.

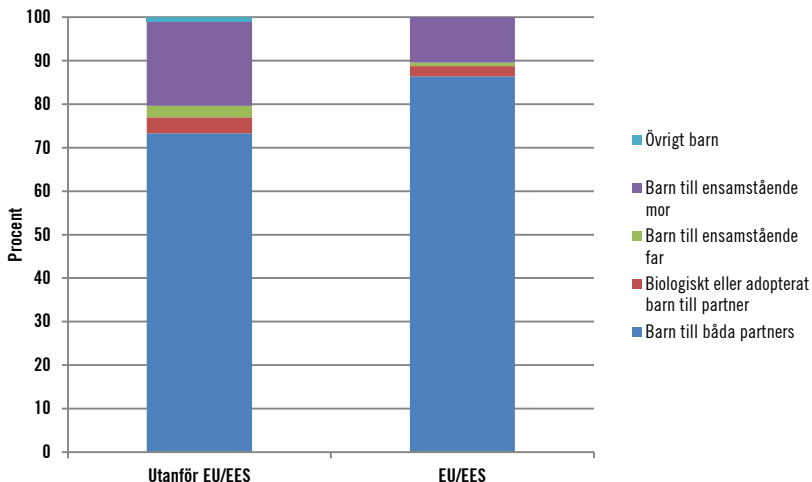
De personer som invandrar till Sverige har ofta medföljande familjemedlemmar, men det är även vanligt att familjemedlemmar finns kvar i till exempel hemlandet och att dessa ansluter efter något eller några år. Anhöriginvandringen utgör också, som visas ovan, en förhållandevis stor andel av den totala invandringen till Sverige och en majoritet av de anhöriga som ansluter är gifta eller sammanboende och har barn som är under 18 år.

STATIV-databasen möjliggör en mer detaljerad beskrivning av familjeförhållanden för barn 0–8 år som invandrat till Sverige, se närmare i nedan figur.

¹³ Utrikesföddas barnafödande – före och efter invandring, SCB (2014) s. 32–34.

¹⁴ Utrikesföddas barnafödande – före och efter invandring, SCB (2014) s. 19.

Figur 4.5 Familjeställningen för barn 0–8 år som invandrade 2014 efter grund för bosättning från länder utanför EU/EES respektive från ett EU/EES-land, exklusive ensamkommande barn

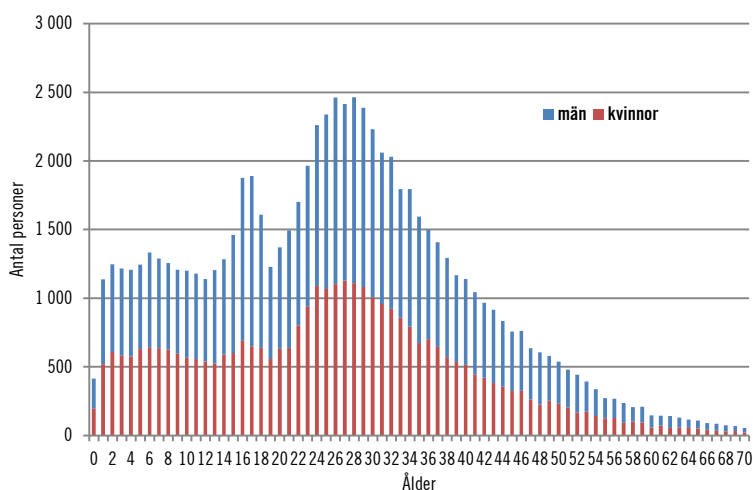


Källa: STATIV.

Majoriteten av de barn under åtta år som invandrade från länder utanför EU/EES år 2014 har två föräldrar. Nästan en femtedel av de barn som invandrade från länder utanför EU/EES hade en ensamstående mamma. Andelen med en förälder var större för de som invandrade från länder utanför EU/EES.

Av dem som invandrade år 2014 från länder utanför EU/EES var andelen yngre relativt sett högre än den åldersfördelning befolkningen som helhet har. De under 30 år som invandrar utgör ca 60 procent av samtliga invandrade från länder utanför EU/EES.

Figur 4.6 Antal personer med medborgarskap utanför EU/EES som fått uppehållstillstånd i Sverige 2014 efter ålder (0–70 år) och kön



Källa: STATIV.

Under år 2014 utgjorde barn under åtta år ca tio procent av samtliga invandrade från länder utanför EU/EES, eller totalt drygt 10 000 barn. Detta är en fördubbling jämfört med år 2011. Under perioden 2011–2014 har totalt sett ca 30 000 barn under åtta år invandrat från länder utanför EU/EES. Ungefär lika många pojkar som flickor under åtta år invandrade år 2014, 52 procent var pojkar och 48 procent var flickor. Den höga andelen äldre tonåringar som kan observeras i figuren utgörs till stor del av ensamkommande barn där pojkar är i majoritet. Av de barn som var under åtta år vid bosättningen i Sverige var det ca en femtedel som var yngre än två år.

Det bör återigen noteras att de som invandrar till Sverige från länder utanför EU/EES utgör en heterogen grupp och innefattar personer som kan ha vuxit upp eller som kommer från länder med olika ekonomiska, sociala och kulturella förhållanden. Detta kan också medföra att vägen till etablering i Sverige ser olika ut beroende på vilket land personen kommer ifrån.

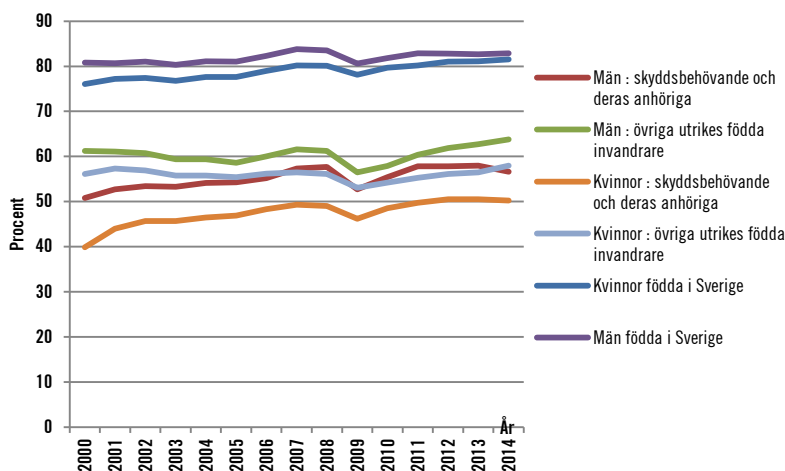
I följande avsnitt ges en översiktlig beskrivning av etableringen på arbetsmarknaden för de som invandrat till Sverige med fokus på de första åren i landet, där så är möjligt.

4.3 Etablering på arbetsmarknaden

En av de viktigaste förutsättningarna för etablering i samhället för dem som kommer till Sverige är möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden. För de som invandrar ser förutsättningarna för etablering på arbetsmarknaden mycket olika ut beroende på t.ex. utbildningsnivå, tidigare arbetslivserfarenhet och språkkunskaper. Även grunden för invandringen spelar roll, där den som invandrar på grund av arbete eller studier har en lättare väg in på den svenska arbetsmarknaden än vad som är fallet för de som har fått uppehållstillstånd av skyddsskäl. Grunden för bosättning samspelar ofta, men inte alltid, med den region (från länder utanför EU/EES eller från länder inom EU/EES) som personen kommer ifrån. Av de som kommer till Sverige är också majoriteten utrikes födda även om gruppen inbegriper personer som är födda i Sverige och som återinvandrar.

Andelen förvärvsarbete är i genomsnitt lägre för utrikes födda kvinnor och män än för kvinnor och män födda i Sverige. Det finns samtidigt stora skillnader i arbetskraftdeltagandet inom den grupp som kommer till Sverige. I syfte att fördjupa problembeskrivningen och även kunna bedöma effekterna av utredningens förslag beskrivs därför dessa skillnader nedan. I följande figur redovisas andelen förvärvsarbete i befolkningen i åldrarna 20–64 år indelat efter inrikes respektive utrikes födda och grund för bosättning (skyddsbehövande och deras anhöriga respektive övriga).

Figur 4.7 Andel förvärvsarbetande inrikes födda kvinnor och män respektive utrikes födda kvinnor och män efter grund för bosättning, 20–64 år, procent*



Källa: SCB (RAMS).

* Täljaren består av antal förvärvsarbetande i november. Nämnaren består av befolkningen.

Figuren visar på en tydlig skillnad i andelen förvärvsarbetande mellan inrikes och utrikes födda men också mellan kvinnor och män. Den lägre andelen förvärvsarbetande kvinnor beror bl.a. på att en högre andel har hemarbete som sin primära sysselsättning jämfört med män. Mönstret finns bland både inrikes och utrikes födda men är tydligare bland utrikes födda.

Skillnaden mellan inrikes och utrikes födda förklaras delvis av att det tar tid att etablera sig på arbetsmarknaden efter invandring till landet. Bland utrikes födda som fått uppehållstillstånd av skyddsskäl och som anhöriga till dessa är det i genomsnitt en lägre andel som förvärvsarbetar jämfört med övriga utrikes födda invandrare. I gruppen övriga ingår exempelvis de som kommit till Sverige som arbetstagare vilket kan förklara en del av dessa skillnader.

Den grupp som i genomsnitt har lägst andel förvärvsarbetande är utrikes födda kvinnor som fått uppehållstillstånd av skyddsskäl och anhöriga till dessa. Kvinnor och män inom denna grupp är också de som i genomsnitt möter de största svårigheterna att etablera sig på arbetsmarknaden.

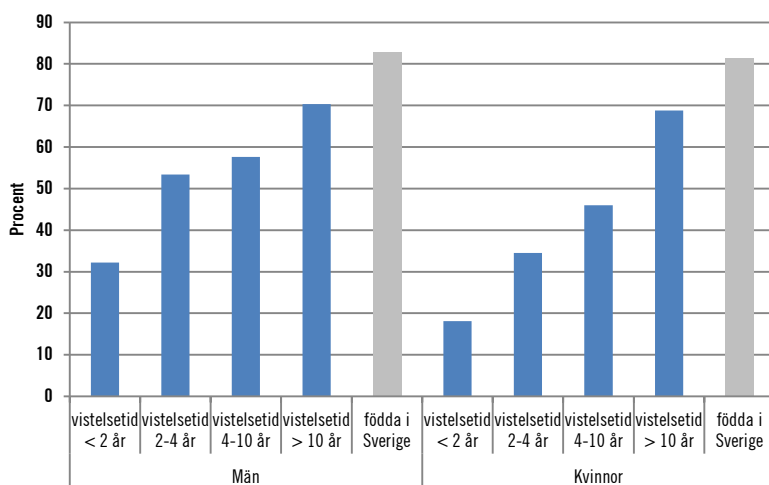
Skillnaderna i etablering på arbetsmarknaden mellan inrikes och utrikes födda återspeglas även i andel arbetslösa. Andelen öppet arbetslösa¹⁵ bland utrikes födda kvinnor och män som invandrat till Sverige är mer än dubbelt så hög jämfört med kvinnor och män födda i Sverige.

Det tar ofta lång tid att etablera sig i ett nytt land och anknytningen till arbetsmarknaden är därför lägre än för personer födda i Sverige. Detta gäller i synnerhet kvinnor. Flera faktorer kan förklara dessa skillnader. Det handlar till exempel om behov av att lära sig språket, att humankapitalet i lägre grad är anpassat till förutsättningarna i det nya landet och att nätverk och kontakter i arbetslivet är mindre utvecklade. Men även höga krav i arbetslivet vad gäller utbildning och yrkeskompetens samt diskriminering kan vara förklaringar till skillnaderna.

Antalet år i landet har betydelse för hur etableringen på arbetsmarknaden utvecklas både för kvinnor och för män. Men även efter en längre tid i landet kvarstår skillnader mellan inrikes och utrikes föddas deltagande på arbetsmarknaden. I följande figur redovisas hur andelen förvärvsarbetande kvinnor och män ökar efter vistelse-tid i landet.

¹⁵ Öppet arbetslösa definieras som andel personer som någon gång under året registrerats som öppet arbetslösa i relation till befolkningen. 20–64 år. Källa: databasen STATIV, www.scb.se/stativ

Figur 4.8 Andel förvärsarbetande efter vistelsetid i landet respektive för inrikes födda år 2014, procent*



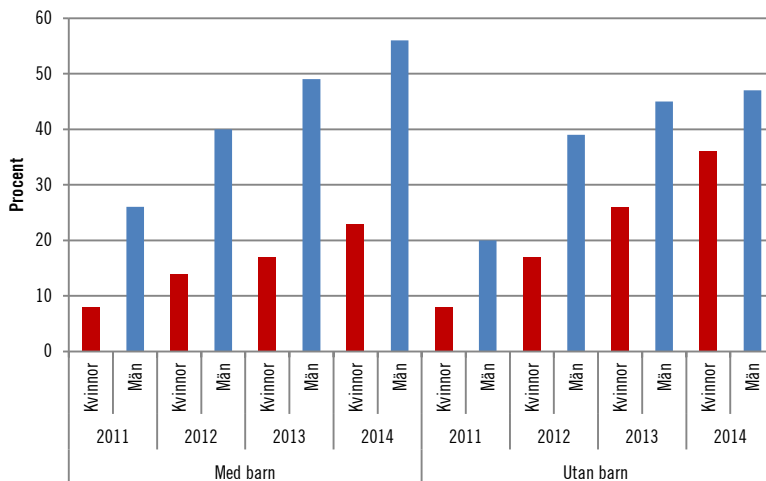
Källa: Databasen STATIV, www.scb.se/stativ.

*Täljaren består av antal förvärsarbetande i november. Nämnaren består av befolkningen. Ålder 20–64 år.

Andelen förvärsarbetande män med relativt kortare vistelsetid i landet är avsevärt högre än för kvinnor med motsvarande vistelsetid. Över tid minskar skillnaderna mellan könen och för kvinnor och män som varit bosatta i landet mer än tio år skiljer det enbart ett par procentenheter. Emellertid kvarstår en skillnad, ca tio procentenheter, jämfört med inrikes födda kvinnor och män.

Anknytningen till arbetsmarknaden för personer som nyligen bosatt sig här i landet kan även följas över tid på individnivå genom SCB:s databas STATIV. I följande figur redovisas andelen sysselsatta kvinnor och män med respektive utan barn som invandrade från länder utanför EU/EES år 2011 och hur arbetsmarknadsanknytningen utvecklar sig de första åren i Sverige, i detta fall perioden 2012–2014.

Figur 4.9 Andel förvärsarbetande kvinnor och män, med och utan barn, 18–64 år som invandrade från utanför EU/EES år 2011 och andel för gruppen 2011–2014



Källa: STATIV.

Vid året för invandring är andelen förvärsarbetande kvinnor med barn på samma nivå som för kvinnor utan barn men efter tre år i landet är andelen förvärsarbetande drygt tio procentenheter högre för kvinnor utan barn, 23 respektive 36 procent. Bland männen återfinns en omvänd relation där andelen förvärsarbetande män genomgående är högre för de med barn än för de utan barn. Efter tre år i landet skiljer det ca tio procentenheter mellan män med och utan barn, 56 respektive 47 procent.

OECD konstaterade 2007 att det låga deltagandet på den svenska arbetsmarknaden bland utrikes födda delvis kan förklaras av den växande flyktinginvandringen.¹⁶ Detta är en grupp som har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än till exempel arbetskraftsinvandrare. Senare studier av OECD antyder dock att detta är endast en del av förklaringen.¹⁷ Faktorer som lyfts fram bakom skillnader i

¹⁶ OECD (2007) Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden.

¹⁷ Se t.ex. OECD (2014) Finding the Way: A Discussion of the Swedish Migrant and Integration System, juli 2014, OECD Publishing, Paris, s. 5. OECD (2016), Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden.

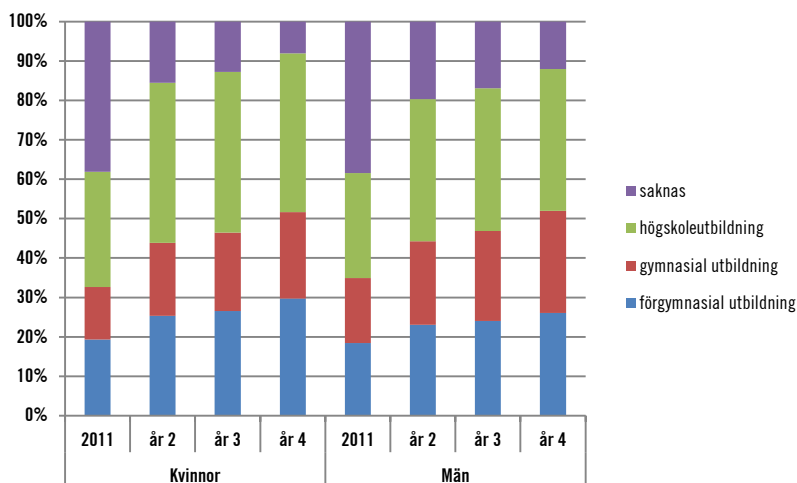
utrikesföddas etablering på arbetsmarknaden är samspelet mellan bland annat socialförsäkringssystem, arbetsmarknadens utformning, invandrarnas utbildningsnivå och konjunkturläget.

4.3.1 Utbildningsnivån bland de som invandrar

Personer med en hög utbildningsnivå förvärvsarbetar i större utsträckning än personer med en låg utbildningsnivå. Utbildningsnivån bland de som kommer till Sverige är därför viktig för att beskriva etableringen på arbetsmarknaden.

Den registrerade utbildningsnivån bland de personer som invandrar till Sverige ökar kraftigt åren efter invandring, huvudsakligen genom att tidigare utbildning registreras men även genom vidareutbildning och att utländska examina ekvivaleras och valideras. Figuren nedan visar utbildningsnivån för de som invandrade från länder utanför EU/EES år 2011 och deras registrerade utbildningsnivå de följande tre åren.

Figur 4.10 Andel med förgymnasial, gymnasial eller högre utbildning för personer som invandrade från länder utanför EU/EES år 2011 och utbildningsnivån för gruppen de följande tre åren



Källa: STATIV.

Den kraftigaste förändringen återfinns i andelen som saknar uppgifter om utbildning, vilket huvudsakligen kan förklaras av att det tar tid att få utbildningen registrerad. Det går vidare att se en ökning i andelen med såväl förgymnasial som gymnasial utbildning. Andelen med högskoleutbildning däremot ökar år två men ökningen avtar därefter. Andel kvinnor med högskoleutbildning är för samtliga år högre än för männen, medan det är en något högre andel män med gymnasial utbildning i slutet av perioden.

Det finns också skillnader i relationen mellan utbildningsnivå, tid i landet och andelen som förvärvsarbetar.¹⁸ Ett generellt mönster är att ju längre tid i landet och ju högre utbildningsnivå desto högre är andelen som förvärvsarbetar. Ett undantag är andelen med kort eftergymnasial utbildning bland vilka det är en lägre andel som förvärvsarbetar än bland de med gymnasial utbildning. Detta förklaras delvis av att personer med kort eftergymnasial utbildning i högre grad fortfarande är i utbildning.

För kvinnor och män som är födda utanför Europa och som har varit i landet kortare tid än 20 år är den genomsnittliga andelen som förvärvsarbetar lägre än den för kvinnor och män födda i Norden och övriga Europa med samma vistelsetid i landet. För män kvarstår dessa skillnader även för de som varit i landet längre än 20 år medan för kvinnor födda utanför Europa, med motsvarande vistelsetid, är den genomsnittliga andelen som förvärvsarbetar högre än den för kvinnor födda i övriga Europa men fortsatt lägre än för kvinnor födda i Norden.

Det är också generellt en lägre andel kvinnor än män som förvärvsarbetar och skillnaderna är större för de med lägre utbildningsnivå än för de med högre utbildningsnivå. Ett undantag är kvinnor med längre eftergymnasial utbildning vilka är födda utanför Europa och som varit i Sverige längre än tio år, samt inrikes födda kvinnor och kvinnor födda i Norden, vilka förvärvsarbetar i högre utsträckning än män med samma utbildningsnivå.¹⁹

¹⁸ SCB (2016) Integration: Rapport 9, Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet.

¹⁹ SCB (2016) Integration: Rapport 9, Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet.

4.3.2 Hjälp till etablering

De som invandrar till Sverige är ofta i behov av stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden. En viktig del i mottagande av personer som söker asyl och upphållstillstånd i Sverige är att bidra till en meningsfull aktivering under väntan på beslut och att i ett tidigt skede förbereda för etablering i landet. Nedan ges därför en kort beskrivning av asyl- och motagningsprocessen med fokus på etableringsförberedande insatser för de som beviljats uppehållstillstånd av skydds-skäl.

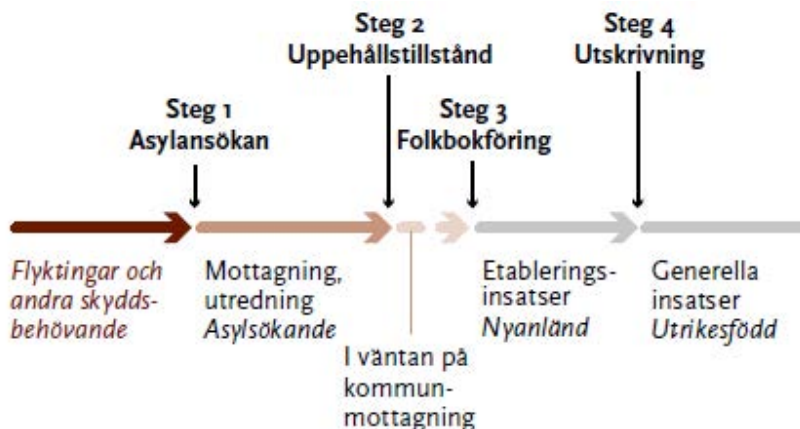
Figuren 4.11 nedan ger en översiktlig beskrivning av processen för mottagande och etablering. I det första steget kommer individen till Sverige och ansöker om asyl och blir inskriven i mottagningssystemet. Det andra steget är då personen får ett beslut om uppehållstillstånd och personen kategoriseras då som nyanländ.

Det tredje steget innebär att personen på egen hand eller med hjälp av Arbetsförmedlingen²⁰ blir mottagen och bosätter sig i en kommun. Det innebär också att en etableringsplan kan påbörjas och det görs normalt genom att arbetsförmedlaren fattar beslut om rätt till etableringsplan och tillsammans med den nyanlända väljer aktiviteter som sedan fastställs. Det fjärde steget innebär att den nyanlända skrivs ut från etableringsuppdraget. Efter detta kan den nyanlända vid behov få fortsatta, generella, insatser via Arbetsförmedlingen. Exempelvis kan arbetsmarknadspolitiska program som jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar vara en väg närmare förvärvsarbete. Liksom andra arbetslösa kan de nyanlända även erhålla aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning i upp till 450 dagar.

Även anhöriga till de som beviljats uppehållstillstånd av skydds-skäl erbjuds deltagande i etableringsuppdraget, vilket beskrivs mer i detalj i följande avsnitt. De som söker uppehållstillstånd av andra skäl omfattas av andra regelsystem och i vissa fall andra etableringsinsatser, vilket beskrivs i avsnittet efter.

²⁰ Den 1 mars 2016 trädde lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning i kraft. Under 2016 ansvarar både Arbetsförmedlingen och Migrationsverket för anvisningar enligt lagen. Migrationsverket anvisar kvotflyktingar och personer som p.g.a. låg prestationsförmåga inte kan ta del i etableringsuppdraget. Från och med den 1 januari 2017 tar Migrationsverket över ansvaret för samtliga anvisningar enligt lagen.

Figur 4.11 Processen för asylsökande och nyanlända



Källa: Riksrevisionen.

Etableringsuppdraget

Det finns flera olika aktörer som ansvarar för insatser till de som beviljats uppehållstillstånd av skyddsskäl och deras anhöriga den första tiden efter bosättningen i landet.

Från den 1 december 2010 har Arbetsförmedlingen ansvaret för att samordna insatser avseende etablering i arbets- och samhällslivet. Enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska Arbetsförmedlingen upprätta en individuell etableringsplan, inom ett år efter folkbokföring, med insatser för att underlätta och påskynda etableringen. Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända gäller för en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som bl.a. har beviljats uppehållstillstånd av skyddsskäl och anhöriga till dessa. Lagen gäller också en nyanländ som har fyllt 18 men inte 20 år och som saknar föräldrar i Sverige.

Etableringsplanen ska minst innehålla kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen (2010:800), samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda personens etablering i arbetslivet. En etableringsplan ska omfatta högst 24 månader.

Syftet med etableringsinsatserna är att påskynda och underlätta etablering på arbetsmarknaden och i samhället. Särskilt kvinnors etablering var i fokus vid utformningen av etableringsreformen. Som visats har utrikes födda kvinnor lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än utrikes födda män. Kvinnor etablerar sig också generellt sett långsammare på arbetsmarknaden än män. I ett betänkande från den s.k. AKKA-utredningen konstateras också att kvinnor som invandrat erbjuds mindre omfattande och mindre relevanta arbetsmarknadsinsatser än vad som erbjuds män som invandrat.²¹

En person som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan får etableringsersättning som utbetalas av Försäkringskassan.

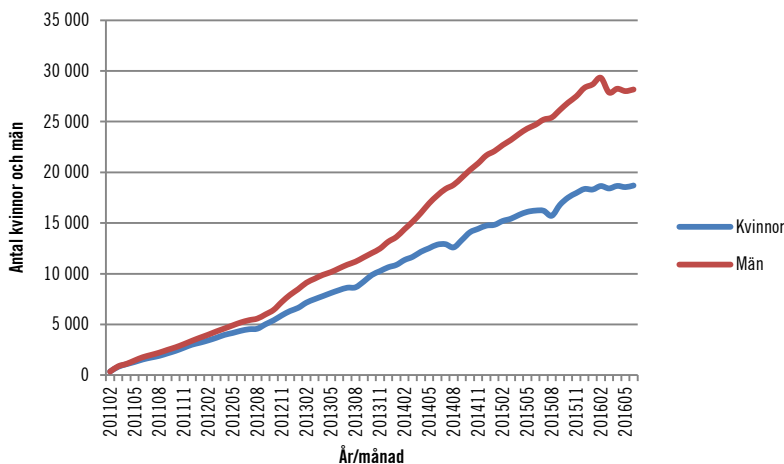
En person som har etableringsersättning och som har hemmavarande barn har även rätt till etableringstillägg.²² Den som är ensamstående utan hemmavarande barn har rätt till ersättning för kostnader för den bostad där denne är bosatt och folkbokförd (bostadsersättning).²³ Följande figur redovisar antal kvinnor respektive antal män per månad med utbetalning från etableringsersättningen.

²¹ SOU (2012:69) Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. Utredningen om ökat arbetskräftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen) s. 17.

²² Med hemmavarande barn avses barn som är under 20 år, bosatta och folkbokförda hos den nyanlände, står eller har stått under den nyanländes vårdnad och inte är självförsörjande.

²³ Förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

Figur 4.12 Antal kvinnor och män per månad med etableringsersättning



Källa: Försäkringskassan.

Den kraftiga ökningen i början av perioden är delvis ett resultat av infasningen av etableringsersättningen medan ökningen därefter återspeglar den ökade invandringen av personer som beviljats uppehållstillstånd av skyddsskäl och deras anhöriga. I juni 2016 utbetalades etableringsersättning till ca 46 900 personer, varav ca 18 700 kvinnor och 28 200 män.

En etableringsplan ska normalt omfatta aktiviteter på heltid. Om en person är förhindrad att delta på heltid på grund av styrkt sjukdom eller annan nedsättning av prestationsförmågan kan denne få en etableringsplan på deltid. Detsamma gäller den som vårdar barn och har föräldrapenning. I dessa fall får planen omfatta aktiviteter på 75, 50 eller 25 procent av heltid.

Arbetsförmedlingen kan inte avbryta en pågående plan på grund av föräldraledighet. I de fall en person blir föräldraledig när denne har en pågående etableringsplan ersätts i stället aktiviteterna med föräldraledighet. Under tiden som personen har en etableringsplan men är föräldraledig betalas dock ingen etableringsersättning ut. Den som har varit förhindrad att delta i aktiviteter under en sammanhängande period på grund av styrkt sjukdom eller vård av barn med föräldrapenning kan få tiden för etableringsplanen förlängd med motsvarande period, dock längst med tolv månader. Totalt hade

2 444 personer aktiviteten ”föräldraledighet” i sin plan den 31 december 2014, varav 2 374 var kvinnor och 70 var män. Under år 2014 var föräldraledighet den vanligaste orsaken till att en nyanländ hade en etableringsplan på deltid. Deltidsplaner är dock inte särskilt vanliga, den 31 december 2014 hade 154 personer (sex procent av alla som hade aktiviteten ”föräldraledighet” i sin plan) en etableringsplan på deltid på grund av föräldraledighet, varav nästintill alla var kvinnor.

Från och med den 1 augusti 2014 kan etableringsplanen förlängas utöver 24 månader om en person har haft aktiviteter som omfattar 75 procent av heltid på grund av föräldraledighet. Förlängningen ska motsvara tiden som personen inte har kunnat delta i etableringsinsatser men får högst omfatta åtta månader. Syftet är att underlätta för nyanlända att kombinera föräldraskap med deltagande i insatser enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. I och med ändringen får de som deltar i aktiviteter på deltid samtidigt som de är föräldralediga på deltid lika lång effektiv tid med insatser.²⁴ Enligt Arbetsförmedlingen kan förändringen innebära att fler kvinnor får ta del av etableringsinsatser som motsvarar 24 månader effektiv tid. Arbetsförmedlingen bedömer också att den ökade flexibiliteten i möjligheten att vara föräldraledig och att inte förlora tid med etableringsinsatser kan komma att främja ett jämställt uttag av föräldraledighet.²⁵

Vad gäller etableringsinsatsernas betydelse för invandras etablering konstaterar Riksrevisionen att trots att etableringsreformen skulle öka förutsättningarna för kvinnors deltagande i arbetsmarknadsrelaterade insatser har inte detta kommit till stånd i någon större utsträckning.²⁶ En studie från Stockholms universitet pekar dock på att reformen haft en liten men signifikant positiv effekt på deltagarnas sannolikhet att vara sysselsatt någon gång under året.²⁷ De som deltog i etableringsåtgärder och var sysselsatta hade i genomsnitt också högre löneinkomster än de som inte deltagit i etablerings-

²⁴ Ds 2013:69, Förlängd etableringsplan efter föräldraledighet på deltid och ändring i lagen om samhällsorientering.

²⁵ Arbetsförmedlingen (2015) Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget, 2015-05-04.

²⁶ RiR 2015:17.

²⁷ Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration. Slutrapport 2016:2 (SULCIS).

åtgärder. Ytterligare en positiv effekt som pekas på i rapporten är att de nyanlända i högre grad deltog i arbetsmarknadsutbildning.

Effekterna varierar dock kraftigt mellan kommuner och är beroende av arbetsmarknadsläget i boendekommunen. Rapporten visar också på att utfallen är sämre för kvinnorna vad gäller sannolikheten att vara sysselsatt någon gång under året och att ha en löneinkomst. Däremot har reformen haft en positiv effekt, om än svag, på både kvinnors och mäns deltagande i utbildning.

Även hälsosituationen för de som kommer till Sverige kan ha betydelse för möjligheten att arbeta eller delta i olika former av insatser som minskar tiden före etablering. Enligt internationella och svenska studier har asylsökande ofta en sämre hälsa än övriga befolkningen. Många asylsökande som kommer till Sverige har behov av vård och Socialstyrelsen uppskattar att mellan 20–30 procent av de asylsökande som kommer till Sverige lider av psykisk ohälsa och asylsökande kvinnor är särskilt utsatta.²⁸ Många barn och vuxna bär på traumatiska upplevelser av förföljelse, krig och flykt vilka behöver bearbetas och behandlas efter ankomst till det nya landet.

Riksrevisionen pekar i en granskning på att det finns problem när det gäller asylsökandes hälsosituation.²⁹ Landsting och regioner involveras i förhållandevis låg utsträckning i insatserna för asylsökande och det saknas ett genomgående hälsoperspektiv i de etableringsinsatser som ges. Enligt Riksrevisionen har detta försvårat och fördröjt etableringen för asylsökande med hälsoproblem och mellan en tredjedel och hälften av de nyanlända uppgav att de har svårt att följa planen och delta i insatser på grund av fysisk eller psykisk ohälsa.³⁰

Även tidigare utredningar pekar på asylsökandes och nyanländas ohälsa som ett hinder för att delta i arbetslivet och att utrikes födda i större utsträckning än inrikes födda står utanför arbetskraften på grund av långvarig sjukdom och att detta i synnerhet gäller kvinnor.³¹

²⁸ Socialstyrelsen (2015) Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter – ett kunskapsunderlag för primärvården.

²⁹ Riksrevisionen 2015:17.

³⁰ Riksrevisionen 2015:17 s. 92.

³¹ SOU (2012:69) Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).

Andra insatser för hjälp till etablering

Ovanstående beskrivning av etableringsinsatser gäller de som beviljats uppehållstillstånd av skyddsskäl och deras anhöriga. De som kommer till Sverige och inte omfattas av etableringsuppdraget är en heterogen grupp och innefattar arbetskraftsinvandrare, anhöriga till arbetskraftsinvandrare, studenter och övriga anhöriginvandrare, dvs. personer som beviljats uppehållstillstånd till en i Sverige bosatt person. För de som invandrar för att arbeta finns redan ett anställningsförhållande vid ankomsten till Sverige eller då uppehållstillstånd ges. För vissa av de övriga anhöriginvandrarna finns goda möjligheter till etablering på egen hand, t.ex. genom ordinarie arbetssökande eller start av näringsverksamhet, validering av tidigare utbildning, vidareutbildning inom det ordinarie utbildningsväsendet, möjlighet till att läsa svenska för invandrare (SFI) eller kommunal vuxenutbildning. Men det finns även de som är i behov av särskilt stöd för att komma närmare arbetsmarknaden. Denna grupp hänvisas i huvudsak till Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet för hjälp till etablering.³² Nedan ges ett par exempel på statliga och kommunala insatser som kan komma denna grupp till godo.

I Arbetsförmedlingens regleringsbrev och instruktion anges bland annat att myndighetens uppdrag är att matcha arbetssökande och arbetsgivare och att prioritera stöd till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.³³ Av samtliga arbetslösa som är inskrivna på Arbetsförmedlingen ökar andelen som har en svag ställning på arbetsmarknaden, bland dessa var de största grupperna de som endast har en förgymnasial utbildning och de som är födda i ett land utanför Europa. Arbetsförmedlingen driver i enlighet med sitt uppdrag arbetsmarknadspolitiska program. Programmen delas ofta in i två huvudmoment, dels program som kan ge rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning dels program med lönestöd. De program som kan ge rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning utgörs ofta av olika slag av utbildnings- och praktikinsatser, t.ex. arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. Jobb- och utvecklingsgarantin är ett av de vanligaste programmen. Vid deltagande i programmen kan

³² SOU (2012:69) Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).

³³ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Arbetsförmedlingen, A2015/03299/A.

aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning betalas ut. Aktivitetsstöd kan utbetalas om personen uppfyller villkoren för att få ersättning från en arbetslöshetskassa eller är över 25 år. Om villkoret inte kan uppfyllas kan aktivitetsstöd betalas ut på en lägre nivå.

Anställningsstöden finns i flera former, det som kan nämnas särskilt är instegsjobb men även andra stödformer kan komma gruppen övriga anhöriginvandrare tillgodo. Målgruppen för instegsjobb är bland annat personer som inom de senaste 36 månaderna beviljats uppehållstillstånd. En förutsättning för att få instegsjobb är att deltagare deltar i SFI samtidigt som personen arbetar. Instegsjobb kan beviljas för sex månader åt gången, längst under 24 månader. Förutom de anställningsstöd som Arbetsförmedlingen beslutar om kan även de s.k. nystartsjobben vara en väg till arbete för de som kommer till Sverige.³⁴

Regeringen har även gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att samordna och genomföra de s.k. snabbspår som arbetsgivarorganisationer och fackförbund kommit överens om. Ett snabbspår kan erbjuda praktik, språkträning i yrkessvenska, validering och utbildning och kan omfatta både de som omfattas av etableringsinsatser och andra som de senaste tre åren beviljats uppehållstillstånd. Det är arbetsmarknadens parter och Arbetsförmedlingen som kommer överens om vilka yrken som ska omfattas av ett snabbspår. Den som deltar i ett snabbspår får etableringsersättning eller aktivitetsstöd.

Möjligheterna till validering av utländska utbildningar är också centralt för den som söker jobb eller vill studera vidare.

Många kommuner erbjuder också arbetsförberedande insatser så som praktik, vägledning, yrkesutbildning och arbetsträning för personer som står lång ifrån arbetsmarknaden. Under år 2015 deltog nästan 100 000 personer i kommunala arbetsmarknadsåtgärder till en sammantagen kostnad av 4,6 miljarder kronor.³⁵

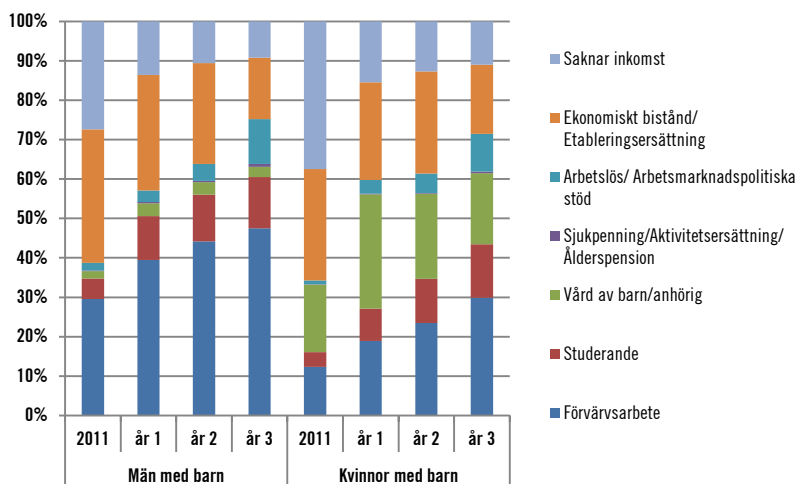
³⁴ Arbetsförmedlingen, återrapportering till regeringen, Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2015.

³⁵ SKL, Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2015.

4.4 Försörjning

De som har beviljats uppehållstillstånd kan under den första tiden i landet i högre grad än befolkningen i övrigt vara i behov av stöd från de sociala trygghetssystemen. För de som inte börjar förvärvsarbeta direkt efter ankomsten till Sverige kan ett antal olika system ge stöd till individens och hushållets försörjning. I följande figurer redovisas den huvudsakliga försörjningskällan för personer i åldrarna 18–64 år med hemmavarande barn under 18 år som invandrade från länder utanför EU/EES respektive från ett EU/EES-land. Redovisningen avser de som invandrade år 2011 och deras huvudsakliga försörjning under den första tiden i Sverige, i detta fall under perioden 2011–2014.³⁶ Med huvudsaklig försörjningskälla avses den inkomstkälla som utgör den största andelen av personens totala inkomst.

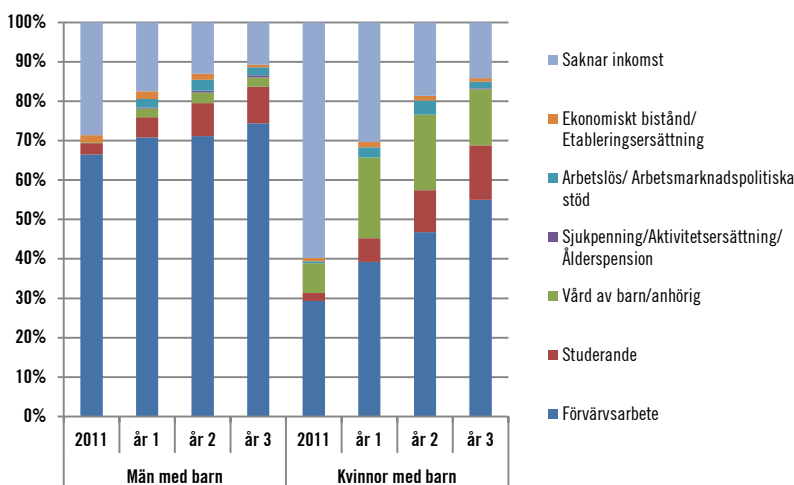
Figur 4.13 Huvudsaklig försörjning 2011–2014 för föräldrar 18–64 år med barn 0–18 år, från länder utanför EU/EES, folkbokförda 2011



Källa: STATIV.

³⁶ Statistiken baseras på STATIV samt registerbaserad aktivitetsstatistik (RAKS), SCB.

Figur 4.14 Huvudsaklig försörjning 2011–2014 för föräldrar 18–64 år med barn 0–18 år, från EU/EES-området, folkbokförda 2011



Källa: STATIV.

Förvärsarbetets andel av försörjningen ökar över tid för både män och kvinnor. Efter tre år i landet har omkring hälften av männen med barn och knappt en tredjedel av kvinnorna som invandrat från länder utanför EU/EES sin huvudsakliga försörjning från arbete. Motsvarande andel för de som invandrat från ett EU/EES-land var ca 75 procent för männen respektive 60 procent för kvinnorna. För kvinnor som invandrat från länder utanför EU/EES var det knappt en tredjedel som efter tre år i landet hade sin huvudsakliga försörjning från förvärsarbete jämfört med drygt hälften för kvinnor som invandrade från ett EU/EES-land.

Andelen som har sin huvudsakliga försörjning från ekonomiskt bistånd och etableringsersättning är marginell för de som invandrat från ett EU/EES-land men initialt hög för de som invandrat från länder utanför EU/EES.

En huvudsaklig försörjningsskälla som ökar kraftigt med tiden i landet särskilt för de som invandrade från länder utanför EU/EES är vård av barn/anhörig.³⁷ En förklaring kan vara att ytterligare barn

³⁷ Huvudsaklig försörjning Vård av barn och anhörig utgörs nästan uteslutande av försörjning i samband med vård av barn.

föds efter ankomsten till Sverige. Den största skillnaden mellan könen återfinns också i andelen som har sin huvudsakliga försörjning från socialförsäkringsförmåner utbetalda för vård av barn. Detta gäller för både de som invandrar från länder utanför EU/EES som från ett EU/EES-land.

Beskrivningarna ovan baseras på mammors respektive pappors familjesituation året för invandring och varje följande år. I beskrivningarna beaktas bara indirekt om föräldrarna har barn som föräldrapenning kan betalas ut för och om det tillkommit barn de första åren i Sverige. Huruvida barnen är yngre än åtta år och om det föds fler barn i Sverige eller inte kan ha betydelse för individernas väg till etablering och är därmed centralt för beskrivningen av hur föräldrapenningen används av kvinnor och män som nyligen invandrat. I tabell 4.3 redovisas därför den huvudsakliga försörjningen år 2014 för kvinnor och män som invandrade år 2011 från länder utanför EU/EES uppdelat på de som hade barn yngre än åtta år vid invandringstillfället respektive de utan barn under åtta år samt om de fick barn eller inte mellan åren.

Tabell 4.3 Huvudsaklig försörjning år 2014 för kvinnor och män som invandrade från länder utanför EU/EES år 2011

Invandrade med och utan barn och fördelat på om de fick barn under perioden

		Kvinnor och män som invandrade 2011			
		utan barn 0–8 år		med barn 0–8 år	
Huvudsaklig försörjning 2014		män	kvinnor	män	kvinnor
Fick inte barn under perioden	Förvärvsarbete	61 %	51 %	64 %	44 %
	Studerande	5 %	12 %	5 %	13 %
	Vård av barn/anhörig	0 %	1 %	3 %	12 %
	Sjukpenning/Sjuk- och aktivitetsersättning/Ålderspension	1 %	1 %	1 %	0 %
	Arbetslös/Arbetsmarknadspolitiska stöd	2 %	2 %	1 %	1 %
	Ekonomiskt bistånd/ Etableringsersättning	10 %	12 %	12 %	16 %
	Saknar inkomst	20 %	22 %	14 %	15 %
Fick barn under perioden	Förvärvsarbete	71 %	22 %	73 %	20 %
	Studerande	7 %	10 %	5 %	5 %
	Vård av barn/anhörig	6 %	46 %	7 %	43 %
	Sjukpenning/Sjuk- och aktivitetsersättning/Ålderspension	1 %	0 %	0 %	0 %
	Arbetslös/Arbetsmarknadspolitiska stöd	4 %	1 %	1 %	0 %
	Ekonomiskt bistånd/ Etableringsersättning	7 %	11 %	8 %	23 %
	Saknar inkomst	5 %	10 %	5 %	9 %

Källa: SCB, STATIV.

Vid en jämförelse av huvudsaklig försörjning mellan de som invandrade med respektive utan barn under åtta år är skillnaderna i flera fall små. Det är dock en relativt stor andel (12 procent av kvinnorna) som har föräldrapenning för äldre barn som sin huvudsakliga försörjning även tre år efter invandringen. Möjligheten till långvarigt uttag av föräldrapenning för äldre barn, en överkompensation i relation till om barnet är fött i Sverige, är orsaken till detta, liksom

det faktum att annan, kompletterande försörjning saknas eller enbart är på en låg nivå.

De stora skillnaderna i huvudsaklig försörjning ses vid en jämförelse av de som fick respektive inte fick barn de första åren i Sverige. Bland kvinnor som fick barn efter att de invandrat har nästan hälften sin huvudsakliga försörjning från vård av barn och anhörig tre år efter invandringen. Det är en betydligt högre andel än de som inte fick fler barn. Det finns också skillnader mellan män och kvinnor, oavsett om de invandrade med barn eller inte, men skillnaderna är störst dem emellan i de fall det föds fler barn i Sverige.

Tabellen visar att majoriteten av de som invandrade hade sin huvudsakliga försörjning från förvärvsarbete efter tre år i landet, med undantag från kvinnor som fick fler barn i Sverige. Andelen med huvudsaklig försörjning från förvärvsarbete är i genomsnitt högre för män jämfört med kvinnor och högst för män som fick fler barn efter året för invandring. För kvinnor som inte fick barn under perioden är andelen som hade sin huvudsakliga försörjning från förvärvsarbete mer än dubbelt så hög jämfört med de som fick barn efter att de invandrat.

Andelen som hade sin huvudsakliga försörjning från ekonomiskt bistånd eller etableringsersättning tre år efter invandringen är relativt hög för föräldrar såväl för de som inte hade barn vid invandringen. Nästan en fjärdedel av de kvinnor som hade barn vid invandringsåret och som fick barn under perioden hade sin huvudsakliga försörjning från ekonomiskt bistånd eller etableringsersättning tre år efter invandringen. Motsvarande andel för män som invandrat med barn och fick barn under perioden är åtta procent. En förklaring till skillnaderna kan vara att vissa föräldrar redan genomgått etableringsinsatser medan andra på grund av längre föräldradigheter skjutit upp deltagandet. Fler uppgifter om hushåll som mottar ekonomiskt bistånd redovisas längre fram i avsnittet.

Noteras kan också att andelen som saknar en huvudsaklig försörjning är mer än dubbelt så hög för de kvinnor och män som inte invandrade med barn och som heller inte fick barn under perioden jämfört med de som fick barn efter ankomsten till Sverige.

Sammanfattningsvis visar tabellen att en lägre andel av de kvinnor som fick barn under perioden har sin försörjning från förvärvsarbete jämfört med såväl män, oavsett om de fick barn under perioden eller inte, som med kvinnor som inte fick barn åren efter att

de kom till Sverige. Samtidigt utgör vård av barn och anhöriga inte oväntat en avsevärt större andel av den huvudsakliga försörjningen för kvinnor som fick barn under perioden jämfört med kvinnor som inte fick barn under perioden. Detta gäller både för de som invandrat med respektive utan barn under åtta år. För män är ersättning vid vård av barn i mycket lägre utsträckning en huvudsaklig försörjningskälla än vad som är fallet för kvinnor. Andelen ökar något för de män som får fler barn efter invandringen. Resultaten ligger i linje med sedan tidigare kända mönster för hur män och kvinnor fördelar föräldrapenning och omvårdnadsansvar för barnen. Föräldrars användning av föräldrapenning beskrivs mer utförligt i kapitel 5.

Inkomster

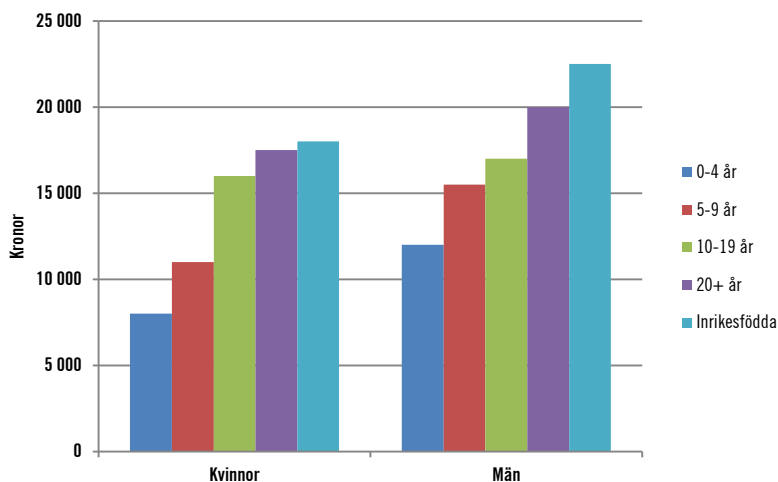
Som visas ovan ökar andelen förvärvsarbetsande med tiden i Sverige och detta återspeglar sig även i individernas inkomster. I figuren nedan redovisas nettoinkomsten per månad för inrikes och utrikes födda kvinnor och män i åldern 20–64 år efter tid i Sverige år 2014.³⁸ De som invandrat och varit i Sverige upp till fyra år har de lägsta nettoinkomsterna jämfört med såväl inrikes födda som utrikes födda med längre vistelsetid. Nettoinkomsterna är genomgående lägre för kvinnor om jämförelser görs mellan grupper med samma vistelsetid vilket indikerar att etableringen på arbetsmarknaden tar längre tid för kvinnor än för män. År 2014 skilde det ca 4 500 kronor i nettoinkomst per månad mellan kvinnor och män som invandrat till Sverige och varit i landet kortare tid än fem år. För kvinnor som varit i Sverige över 20 år är skillnaden i nettoinkomst relativt liten jämfört med inrikes födda kvinnor, drygt 500 kronor per månad.³⁹

³⁸ Inkomst definieras här av nettoinkomst vilken utgörs av individens inkomster från arbete, kapital och ersättningar från offentliga bidrag och transfereringar. Skatten är inte avdragen.

³⁹ SCB, Integration: Rapport 9, Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet (2016).

Figur 4.15 Nettoinkomst per månad för inrikes och utrikes födda kvinnor och män i åldern 20–64 år efter tid i Sverige år 2014

Medianinkomst i kronor per månad



Källa: SCB.

Vad gäller bidrag och transfereringars betydelse för individernas försörjning visar statistiken och flera studier⁴⁰ att sådana stöd har större betydelse för de som invandrat och är födda utomlands jämfört med de som är födda i Sverige. Även tiden i Sverige har betydelse för inkomstens sammansättning och hur stor andel av inkomsten som kommer från olika transfereringar.

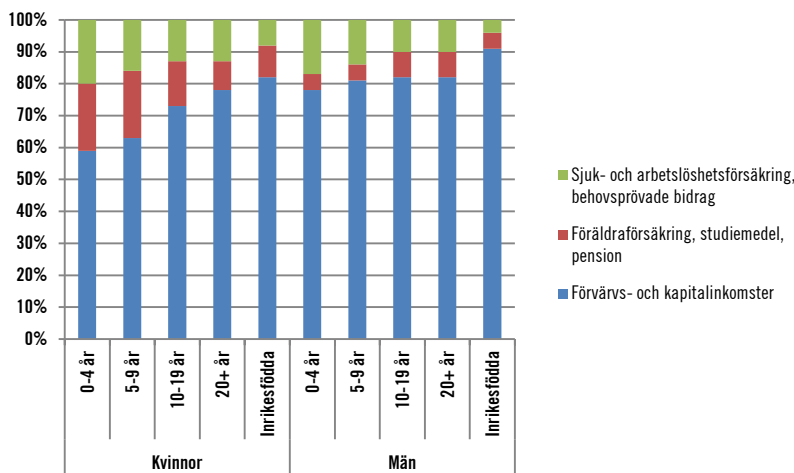
Följande figur (4.16) visar nettoinkomstens sammansättning efter tid i Sverige och för inrikes födda.⁴¹ Inkomster från lön, näringsverksamhet och kapital ökar med tiden i Sverige för både kvinnor och män och är högst för de som varit i Sverige längre än 20 år och för inrikes födda. Över tid minskar andelen ersättningar från olika trygghetssystem. En uppdelning på olika typer av ersättningar har gjorts i figuren. En typ utgör ersättningar till personer som själva inte klarar sin försörjning t.ex. sjuk- och arbetslöshetsförsäk-

⁴⁰ Se t.ex. SCB (2016) Integration: Rapport 9, Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet och Rådet för integration i arbetslivet (2016) Etablering och karriärvägar för utrikes födda.

⁴¹ Redovisningen baserad på SCB, Integration: Rapport 9, Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet (2016).

ring och en typ utgör ersättningar som i huvudsak inte är riktade till personer som har hinder för sin försörjning t.ex. studiemedel och föräldrapenning.⁴² Även för kvinnor och män som varit bosatta över 20 år i Sverige kvarstår skillnader jämfört med inrikes födda kvinnor och män när det gäller inkomsternas sammansättning. Särskilt för kvinnor som varit i Sverige en kortare tid står ersättningar från samhällets trygghetssystem för en betydande del av inkomsten.

Figur 4.16 Nettoinkomstens sammansättning för inrikes och utrikes födda kvinnor och män i åldern 20–64 år efter tid i Sverige, år 2014



Källa: SCB.

Ekonomisk standard

Individens och familjers ekonomiska situation är i hög grad beroende av förvävsinkomster och om en eller flera vuxna i en familj eller i ett hushåll förvävsarbetar. Med två förvävsinkomster ökar möjligheterna till en god ekonomisk standard. Den ekonomiska

⁴² De transfereringar som redovisas i de gröna staplarna består av ersättningar till personer som själva inte klarar sin försörjning, exempelvis på grund av sjukdom, arbetslöshet m.m. Ersättningar består främst av arbetsmarknadsstöd, sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, etableringsersättning, etableringstillägg samt behovsprövade bidrag såsom bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd. De transfereringar som redovisas i de röda staplarna består av ersättningar från trygghetssystem som i huvudsak inte är riktade till personer som har hinder för sin försörjning, såsom studiemedel, föräldrapenning, barnbidrag, underhållsstöd och pension.

standarden är därför i hög grad beroende av föräldrarna möjligheter till etablering på arbetsmarknaden. Avsnittet beskriver effekterna av försenad etablering på levnadsstandarderna för kvinnor, män och barn. Uppgifterna ligger även till grund för bedömningen av konsekvenserna av utredningens förslag. Det finns olika begrepp och metoder för att beskriva den ekonomiska situationen för individer och hushåll. I rutan nedan förklaras de begrepp som redovisas i detta avsnitt.

Faktaruta – hushållens ekonomiska situation

Hushållens *disponibla inkomst* omfattar den sammanlagda inkomsten från arbete, kapital, näringsverksamhet och positiva transfereringar minus negativa transfereringar såsom skatt, betalt underhållsbidrag och återbetalda studielån. Erhållna studielån ingår som en positiv transferering.

För att kunna jämföra disponibla inkomster mellan olika typer av hushåll måste hänsyn tas till hushållens sammansättning vad avser antal hushållsmedlemmar och deras åldrar. Detta görs genom s.k. ekvivalensskala i vilken varje hushållsmedlem tilldelas en vikt. Om hushållens disponibla inkomster divideras med dessa konsumtionsvikter erhålls ett mått på hushållens *ekvivalerade disponibla inkomst* vilket också benämns *ekonomisk standard*. Vanligtvis antas att den disponibla inkomsten fördelas jämt inom hushållet vilket innebär att vid redovisningen av *individens ekonomiska standard* tilldelas samtliga hushållsmedlemmar hushållets ekonomiska standard.

Ett vanligt mått för att beskriva *hushållens ekonomiska utsatthet* är att ange en gräns under vilken hushållen kan anses utsatta. Denna gräns sätts ofta som en relativ eller absolut nivå eller en kombination av de båda. Den vanligast förekommande relativa gränsen för ekonomisk utsatthet är definierad som andelen hushåll som har en ekonomisk standard som är lägre än 60 procent av den ekvivalerade medianinkomsten i befolkningen. I avsnittet benämns detta mått som hushåll med låg ekonomisk standard. En relativ inkomstgräns förändras då medianinkomsten i befolkningen förändras.

Det bör noteras att det finns begränsningar vid beskrivningar av ekonomisk standard och utsatthet. Den statistik som ligger till grund för beräkningarna omfattar exempelvis inte ekonomiska resurser såsom förmögenheter, arv och överföringar inom familjen eller mellan hushåll.

Beskrivningarna av hushållens ekonomiska situation nedan är bland annat uppdelad efter om individen och hushållen har svensk eller utländsk bakgrund.⁴³ Detta är en vidare definition jämfört med begreppen inrikes/utrikes född. Personer med utländsk bakgrund definieras i SCB:s statistik som personer som är utrikes födda eller som är inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Klassificering av familjer och hushåll efter svensk/utländsk bakgrund görs med avseende på familje- och hushållsmedlemmarnas bakgrund. Det är enbart de vuxnas bakgrund som har någon inverkan på klassificeringen. Exempelvis har sammanboende med barn utländsk bakgrund om bägge vuxna har utländsk bakgrund. Hushållet har svensk bakgrund om någon av de vuxna har svensk bakgrund. Barn definieras i statistiken nedan som individer 0–19 år utan egen bostad.

Utöver hushållets sammansättning finns det även skillnader mellan kvinnors och mäns ekonomiska standard eftersom kvinnors och mäns förvärvsfrekvens och löneinkomster skiljer sig åt. För ensamstående kvinnor med barn är därför den ekonomiska standarden i genomsnitt lägre än för ensamstående män med barn.

Vidare har en hög andel av hushållen där föräldrarna är födda utomlands lägre inkomster. I hushåll där någon förälder är utrikes född finns därför en betydligt högre risk för ekonomisk utsatthet än i hushåll där föräldrarna är födda i Sverige. Följaktligen är det i hushåll med en kvinnlig ensamstående utrikes född förälder som det finns störst risk för ekonomisk utsatthet.

Den ekonomiska standarden har sedan slutet av 1990-talet ökat för samtliga redovisade grupper, det finns dock skillnader vad gäller såväl nivåer som ökningstakt. De hushåll som har lägst ekonomisk standard och den minst gynnsamma utvecklingen över tid är ensamstående med barn och med utländsk bakgrund. Efter denna grupp

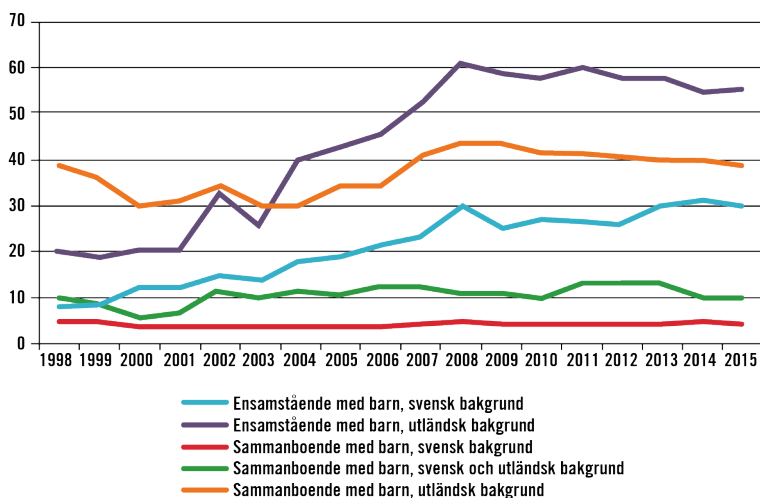
⁴³ SCB (2002) Meddelande i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik 2002:3.

följer sammanboende med utländsk bakgrund med barn. Vidare har skillnaderna mellan de med lägst och högst ekonomisk standard ökat under den redovisade perioden.

Figuren nedan visar hur andelen med låg ekonomisk standard har utvecklats för olika barnhushåll med svensk respektive utländsk bakgrund.

Figur 4.17 Andel med låg ekonomisk standard i olika typer av hushåll med svensk eller utländsk bakgrund. Personer 0–64 år

Procent

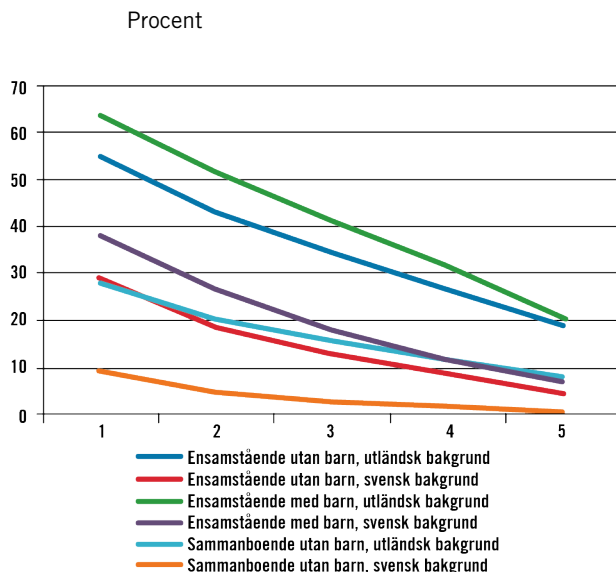


Källa: Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2016:6.

Bland såväl ensamstående som sammanboende med utländsk bakgrund har andelen med låg ekonomisk standard varit högre under hela den studerade perioden jämfört med motsvarande hushåll med svensk bakgrund. Utvecklingen sedan början av 2000-talet har också varit mindre gynnsam för hushåll med utländsk bakgrund.

För att ge en mer fördjupad bild över hur inkomsterna utvecklas och i vilken utsträckning hushållen lever i ekonomisk utsatthet i längre perioder är det relevant att följa hushållen över tid snarare än att redovisa ett tvärsnitt. Figuren nedan visar hur stor andel av olika hushåll som levde med låg ekonomisk standard under minst ett, två, tre, fyra eller fem år mellan 2010 och 2014.

Figur 4.18 Andel individer 20–64 år med svensk och utländsk bakgrund med låg ekonomisk standard under 1–5 år under perioden 2010–2014. Redovisat efter hushållstyp år 2010. Föräldrar med svensk och utländsk bakgrund



Källa: Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2016:6.

Det är tydligt att långvarig ekonomisk utsatthet är vanligare bland hushåll med utländsk bakgrund än med svensk bakgrund. I synnerhet ensamstående föräldrar med utländsk bakgrund har långvarigt låga inkomster och låg ekonomisk standard. I denna grupp har 64 procent låg ekonomisk standard någon gång under perioden, 42 procent har det under minst tre år och 21 procent under alla fem år. En stor andel av de ensamstående föräldrarna med barn är kvinnor och orsakerna till långvarig låg ekonomisk standard kan vara fördröjd eller utebliven etablering på arbetsmarknaden.

Det finns, som nämns tidigare, olika sätt att beskriva ekonomisk utsatthet. En ytterligare indikation på att individer och hushåll lever under små marginaler är att de är mottagare av ekonomiskt bistånd från kommunen. Ekonomiskt bistånd är välfärdssystemets yttersta skyddsnet och kommunerna är ansvariga för beslut och utbetalning. Reglerna för ekonomiskt bistånd framgår av socialtjänstlagen (2001:453). Det ekonomiska biståndet kan komplettera exempelvis

socialförsäkringssystemet och ska som huvudregel träda in vid korta perioder då försörjningen inte kan klaras på egen hand. Ekonomiskt bistånd ska tillförsäkra mottagaren en skälig levnadsnivå. Vad som är skäligt för vissa behov preciseras i riksnormen för försörjningsstöd. Prövningen av ekonomiskt bistånd ska vara individuell och ta hänsyn till omständigheterna i det specifika fallet.

Under den första tiden efter invandring är det en relativt stor andel som har en låg disponibel inkomst och därmed är i behov av ekonomiskt bistånd. Efter en tid i landet ökar dock inkomsterna och behovet av stöd från ersättningar och ekonomiskt bistånd minskar. Tabell 4.4 redovisar andelen personer som invandrade till Sverige år 2011, med respektive utan barn 0–8 år, som har en disponibel inkomst under riksnormen för försörjningsstöd respektive år.

Tabell 4.4 Andel personer med respektive utan barn 0–8 år som invandrade 2011 och med en disponibel inkomst under riksnormen för försörjningsstöd 2011–2014

	2011	2012	2013	2014
Med barn 0–8 år	69 %	36 %	28 %	24 %
Utan barn 0–8 år	65 %	36 %	28 %	22 %

Källa: STATIV.

Det är en något högre andel av de som invandrade år 2011 med barn 0–8 år som hade en disponibel inkomst under riksnormen för försörjningsstöd jämfört med de utan barn. Andelarna är höga, för de med barn 69 procent och för de utan barn 65 procent. Andelen minskar dock kraftigt efter ett år i landet och efter tre år var det 24 procent av de med barn och 22 procent av de utan barn som hade en disponibel inkomst under riksnormen för försörjningsstöd. En inkomst under riksnormen innebär dock inte per automatik att hushållet mottar ekonomiskt bistånd, exempelvis för att hushållet har andra tillgångar eller inte ansöker om bistånd.

Antalet personer som mottagit ekonomiskt bistånd sedan början av 2000-talet har varit relativt konstant, omkring 300 000 hushåll, och skillnaderna mellan antal utrikes och inrikes födda har varit relativt liten. Sett till andelen bidragsmottagare är det dock en högre

andel bland utrikes födda än bland inrikes födda som mottar ekonomiskt bistånd.⁴⁴

Antalet hushåll med barn som mottog ekonomiskt bistånd någon gång under år 2015 var ca 70 000. Av dessa hade ca 70 procent eller 49 000 av biståndshushållen en mottagare som var utrikes född. Ca 20 000 barnhushåll med inrikes födda mottagare mottog ekonomiskt bistånd år 2015.

Tabell 4.5 Antal hushåll som mottog ekonomiskt bistånd år 2015 och andel med långvarigt ekonomiskt bistånd, efter inrikes och utrikes födda

	Inrikes födda	Utrikes födda	Samtliga biståndshushåll
Utan barn	79 588	77 932	157 520
Varav bistånd 10 + mån	34 %	33 %	
Med barn	19 735	49 256	77 561
Varav bistånd 10 + mån	31 %	38 %	

Källa: Socialstyrelsen.

Bland barnhushåll som mottog ekonomiskt bistånd och där den sökande är utrikes född är det även en hög andel som har längre sammanhängande perioder av ekonomiskt bistånd. Bland de barnhushåll som hade en inrikes född sökande var det 31 procent som mottog ekonomiskt bistånd under 10 månader eller längre under ett år. Motsvarande andel för utrikes födda biståndshushåll med barn var 38 procent.

4.5 Tillgång till och användningen av förskola, förskoleklass och fritidshem

Att barn kan delta i förskola eller pedagogisk omsorg samt fritidshem är en nyckelfaktor när föräldraskap och förvärvsarbete ska kombineras. Tillgång till förskola och fritidshem är även en förutsättning för att föräldern ska kunna delta i etableringsinsatser, full-

⁴⁴ Socialstyrelsen, Statistik om ekonomiskt bistånd 2015.

följa studier, söka arbete eller delta i andra aktiviteter som för föräldern närmare arbetsmarknaden.

Utbyggnaden av förskolan har skett parallellt med utvecklingen inom exempelvis föräldraförsäkringen. Under hösten 2015 var 83 procent av alla barn i åldrarna 1–5 år inskrivna i förskola. Störst deltagande finns bland fyra- och femåringar där 94 procent av barnen går i förskola.

Förskolans verksamhet vänder sig till barn mellan ett och fem år. Förskolan kan erbjudas i kommunal eller enskild regi. Förskolans verksamhet styrs av skollagen (2010:800) och läroplanen för förskolan (Lpfö98).

I skollagen finns bestämmelser om förskolan och bland annat vilka barn som ska erbjudas förskola. Ett grundläggande krav är att barnet är bosatt i Sverige och inte har börjat i t.ex. förskoleklass. Enligt skollagen ska barn erbjudas förskola från och med ett års ålder i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier. Från och med höstterminen det år ett barn fyller tre år ska föräldrarna erbjudas avgiftsfri förskola för barnet under minst 525 timmar om året. Förskola ska även erbjudas om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Som exempel på vad som kan utgöra barns eget behov av förskola kan nämnas barn som har ett annat modersmål än svenska, barns som bor i glesbygd, barn vars föräldrar deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller som har en funktionsnedsättning som begränsar barnets utveckling. Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga enligt föräldraledighetslagen (1995:584) för vård av ett annat barn, det vill säga ett syskon, ska från och med ett års ålder erbjudas förskola under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Barn ska även i andra fall erbjudas förskola om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola. I dessa fall spelar barnets ålder ingen roll.

Kommunen kan erbjuda även andra barn än de ovan uppräknade en plats i förskola eller erbjuda mer generösa möjligheter till förskoletid, exempelvis för arbetslösa och för föräldralediga. Det är i vissa kommuner möjligt att ha ett äldre syskon i förskola upp till 30 timmar i veckan under föräldraledighet med ett yngre barn.

Barn till asylsökande föräldrar ska erbjudas plats i förskola i kommunen på samma villkor som andra barn, dvs. utifrån föräldrarnas behov av omsorg vid förvärvsarbete eller om barnet har så-

dana behov i övrigt. Asylsökande barn har även rätt till allmän förskola dvs. från och med höstterminen det år de fyller tre år.

I skollagen finns även bestämmelser om andra pedagogiska verksamheter än förskola, som pedagogisk omsorg, öppen förskola och omsorg under tid då förskola inte erbjuds. Dessa verksamheter tillhör inte skolväsendet. Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola erbjuda barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det. Pedagogisk omsorg är vanligtvis familjedaghem i traditionell mening men kan också organiseras som flerfamiljslösningar eller i form av andra verksamheter. En öppen förskola kan kommunen anordna som komplement till förskola och pedagogisk omsorg. Kommunen ska slutligen sträva efter att erbjuda omsorg för barn under tid då förskola inte erbjuds i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrars förvärvsarbete och familjens situation i övrigt. Det kan exempelvis innebära förskola eller omsorg på obekvämt arbetstid, exempelvis kvällar och nätter. För detta kan kommunen få bidrag enligt förordningen (2012:994) om statsbidrag för omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds.

Avgiften till förskola eller pedagogisk omsorg grundar sig på den sammanlagda inkomsten i det hushåll där barnet är folkbokfört, hur många barn som finns i hushållet och som har plats i förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg i kommunen.

Vårdnadshavarna ska enligt skollagen få en plats i förskola för sitt barn inom fyra månader efter att de anmält önskemål om förskoleplats till kommunen. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver stöd i sin utveckling i form av förskola ska skyndsamt erbjudas plats. Den faktiska tiden från ansökan till plats i förskola kan vara både längre och kortare än de fyra månaderna. Det förekommer att kommunerna utlovar att föräldrarna ska erbjudas plats tidigare än den tidsgräns som föreskrivs i skollagen. Det förekommer också att plats inte kan erbjudas inom den tidsrymd som lagen kräver. I en utredning från 2013 beskrivs att under perioden 1995–2009 var det mellan tio och femtio kommuner som inte erbjöd plats i tid.⁴⁵ I en enkätundersökning som utredningen genomförde var det drygt två procent av barnen under 2012, ca 3 000 barn, som fått vänta för länge på en plats i förskola.⁴⁶

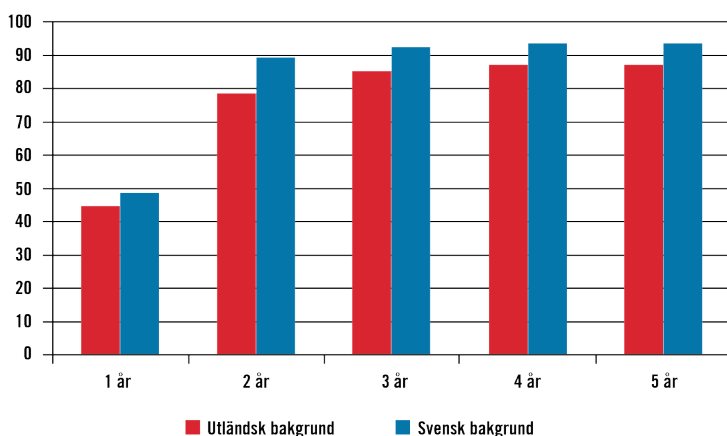
⁴⁵ Förskolegaranti, SOU 2013:41.

⁴⁶ Förskolegaranti, SOU 2013:41.

Skolinspektionen genomför under år 2015 och år 2016 en uppföljning kring bland annat skollagens bestämmelser om att barn ska erbjudas förskoleplats inom fyra månader. Kommuner som i betänkandet från år 2013 visade att de hade störst problem att uppfylla tidsfristen för att erbjuda plats på förskola (totalt 19 stycken) har fått svara på en enkät om kravet på erbjudande om förskoleplats inom fyra månader uppfylls eller inte. Skolinspektionen har publicerat rapporter för 14 kommuner. Samtliga av dessa kommuner har svarat att de uppfyllde kravet i september 2015.⁴⁷ Situationen kan dock ha förändrats sedan dess. Även om kravet uppfylls kan det dock innebära att väntan på förskoleplats blir relativt lång om föräldern exempelvis får ett arbete eller vill påbörja studier eller etableringsinsatser. Det saknas information om genomsnittlig väntetid.

Figur 4.19 Andel barn i befolkningen inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg, 2014

Procent



Källa: Skolverket, officiell statistik 2014.

Andelen barn som är inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg ökar med barnets ålder. Av ettåringar i landet tar nästan hälften av barnen del av sådan verksamhet. År 2014 var det 87,4 procent av tvååringarna som var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg.

⁴⁷ www.skolinspektionen.se

Det fanns mycket små skillnader mellan pojkar och flickor. Det finns dock skillnader i förhållande till om barnet har utländsk eller svensk bakgrund. Andelen tvååringar med svensk bakgrund som var inskrivna var 89,2 procent, för utländsk bakgrund var motsvarande siffra 78,4 procent. De observerade skillnaderna, åtminstone för barn i de yngre åldrarna, kan delvis förklaras med att föräldrar med utländsk bakgrund oftare har ett lägre arbetskraftsdeltagande än föräldrar med svensk bakgrund, vilket har betydelse för rätten till förskoleplats. Långvarig ledighet med föräldrapenning för äldre barn kan också ha betydelse.

Tillgången till fritidshem

Förutom förskola kan fritidshem vara av stor vikt för föräldrars möjlighet att förvärsarbete eller studera under den del av dagen då skolbarn inte längre deltar i skolans verksamhet. Fritidshemmens verksamhet kompletterar därmed utbildningen i exempelvis förskoleklass och grundskola och innebär att barnen tas emot och ges omsorg och tillsyn framför allt efter skolans slut eller under lov. Fritidshemmens verksamhet styrs av skollagen.

I 14 kap. skollagen finns bestämmelser om vilka elever som ska erbjudas plats i fritidshemmet. Utbildning i fritidshem ska erbjudas i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Barn kan även av andra skäl få plats, t.ex. om de av fysiska eller psykiska skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av utbildning i fritidshem. Plats kan erbjudas fram till vårterminen det år barnet fyller 13 år. Från och med det år då eleven fyller tio år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem.

Det är framför allt 6–9-åringar som deltar i fritidshemmens verksamhet. I den åldersgruppen är 84 procent av barnen inskrivna. Det har skett en relativt kraftig ökning i andelen inskrivna barn sedan 2005. År 2005 var andelen inskrivna 6–9-åringar i fritidshem 76 procent. År 2015 var 21 procent av alla 10–12-åringar inskrivna i fritidshem.⁴⁸

⁴⁸ Skolverket, PM, Dnr. 2015:00481, Elever och personal i fritidshem hösten 2015.

Det finns vissa skillnader mellan hur stor andel pojkar respektive flickor som är inskrivna i fritidshemmet, särskilt för de äldre åldrarna där det är en högre andel av pojkarna i åldersgrupperna som är inskrivna än vad som är fallet för flickor. Skillnaderna är dock små. Det finns inga uppgifter om eleverna har utländsk eller svensk bakgrund.⁴⁹ Eftersom det i skollagen inte anges att det finns rätt till utbildning i fritidshem om föräldern exempelvis är föräldraledig eller arbetslös erbjuds elever med föräldrar i denna situation inte plats i så stor utsträckning. I en undersökning från 2009 konstaterar Skolverket att ett minskande antal kommuner erbjuder elever vars föräldrar blir arbetslösa eller föräldralediga möjlighet att fortsätta delta i fritidshemmets verksamhet. Det var mer vanligt att kommunerna lät barnen behålla sin plats om en förälder förlorade sitt arbete, 81 av 290 kommuner tillät detta, motsvarande uppgift för skolbarn som fick syskon var 50 kommuner.⁵⁰ Det finns därmed stora regionala skillnader, såväl som stora skillnader mellan barnen baserat på föräldrarnas arbetsmarknadssituation. Föräldraledighet med ett äldre syskon kan på så sätt minska möjligheterna till deltagande i fritidshem om det inte av andra skäl, baserat på exempelvis barnets eget behov, finns möjlighet att fortsätta att delta i verksamheten.

⁴⁹ Skolverket, Inskrivna elever efter ålder och kön 2009–2015. Andel av samtliga barn i befolkningen, tabell 2B.

⁵⁰ Skolverket, Uppföljning av skolbarnsomsorg för barn till arbetslösa eller föräldralediga, 2009.

5 Föräldraledighet och föräldrapenning

Föräldrapenning och föräldraledighet för yngre barn, tillsammans med en väl utbyggd och kvalitativ förskola är centrala insatser för föräldrars möjligheter att kombinera familjeliv och arbetsliv. Föräldrapenningen gör det också möjligt för barn att få omvårdnad och nära kontakt med båda föräldrarna när det är litet och ger familjen en trygg ekonomisk situation genom att kompensera föräldrarna för den förlorade arbetsinkomst som föräldraledigheten medför. De stora skillnaderna mellan män och kvinnor när det gäller föräldraledighetens längd kan dock resultera i att kvinnor i högre utsträckning ses som riskarbetskraft, vilket kan påverka exempelvis beslut om anställning. Ett långvarigt uttag av föräldrapenning och därmed längre perioder av frånvaro från arbetsmarknaden kan medföra negativa effekter på exempelvis löneutveckling, karriärmöjligheter, livsinkomst och pension. Det finns även indikationer på att när kvinnor tar ut en majoritet av dagarna med föräldrapenning fortsätter de att ta ett huvudansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet även efter det att föräldraledigheten upphört.¹ Detta sker då ofta på bekostnad av betalt arbete eller i form av dubbelarbete som kan ha negativa effekter på hälsan.²

Möjlighet att använda föräldrapenning finns även för föräldrar som inte arbetar. För studerande med studiemedel eller liknande studiestöd ersätter föräldrapenningen sådan inkomst om föräldern behöver avbryta sina studier. För arbetslösa med arbetslöshetsersättning som inte kan fortsätta att söka arbete på grund av vård av

¹ Ojämsställd arbetsbörda. Föräldraledighetens betydelse för fördelning av obetalt och betalt arbete. Socialförsäkringsrapport 2013:9, Försäkringskassan.

² Kvinnors större föräldraansvar och högre sjukfrånvaro, 2013:7, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

barn kan föräldrapenningen ersätta arbetslöshetsersättningen. Nivån på föräldrapenningen bestäms av den studerandes eller den arbetslöses sjukpenninggrundande inkomst. För föräldrar som saknar sjukpenninggrundande inkomst helt kan föräldrapenning på grundnivå utgöra ett bidrag till försörjningen av barnet och av familjen.

Föräldraledighetslagen (1995:584) ger föräldrar rätt till ledighet från arbetet. Den kompletterar därmed föräldrapenningen och rätten till ledighet är i flera fall kopplade till rätten att använda föräldrapenning. Föräldraledighetslagen ger dock även möjlighet att vara ledig utan föräldrapenning. Fram till dess att barnet är 18 månader kan föräldrarna vara helt lediga från arbetet utan att använda föräldrapenningen. Detta innebär att det är möjligt att vara ledig från arbetet under en betydligt längre tid än de 240 dagar med föräldrapenning som respektive vårdnadshavare har rätt till. Föräldrarna kan därmed, utifrån egna preferenser, välja att sprida ut uttaget av föräldrapenning över tid. Ledighetstiden förlängs men ersättningsnivån sjunker.

Kapitlet innehåller en redogörelse av hur föräldrapenningen används, med fokus på föräldrar som kommer till Sverige med barn och hur barnets ålder påverkar uttaget. Kapitlet innehåller också en beskrivning av hur systemen med föräldrapenning och ersättning för vård av små barn ser ut i våra närmaste grannländer, med fokus på kvalificeringskrav och andra försäkringsvillkor. Inledningsvis redogörs för hur åldergränserna i föräldrapenningen har utvecklats sedan införandet av förmånen 1974.

5.1 Hur åldergränserna i föräldrapenningen har förändrats över tid

Tidpunkter och gränser för när föräldrapenning kan användas har varierat över tid. Vid införandet av föräldraförsäkringen 1974 fanns möjlighet till ledighet i sex månader med föräldrapenning, vilket ett år senare byggdes ut till sju månader. Ersättningen skulle användas under barnets första tid. Från och med den 1 januari 1978 byggdes föräldraförsäkringen ut till nio månader totalt genom att en särskild föräldrapenning infördes. Bakgrunden var att det fanns behov av större flexibilitet i föräldraförsäkringen. Föräldrar skulle ges möjlighet att förkorta sin arbetstid och därigenom även förkorta tiden i

förskolan för barnet. Sex av de nio månaderna skulle användas innan barnet var 270 dagar gammalt. Tre månader kunde användas antingen som heltidsledighet eller som deltidsledighet fram till dess att barnet fyllde åtta år eller avslutade det första skolåret. Möjligheten till ledighet i samband med starten i skolan nämndes särskilt som viktigt vid val av övre åldersgräns men i övrigt diskuteras inte den övre åldersgränsen i propositionen.³

Under 1979 gavs möjlighet att vara helt ledig från arbetet om barnet var under ett och ett halvt år och en möjlighet att förkorta sin normala arbetstid med tre fjärdedelar, en ordning som kvarstår även i dag. Under följande år (1980) byggdes den särskilda föräldrapenningen ut till att omfatta en rätt till ersättning i totalt sex månader, vilket innebar att det fanns möjlighet till sammantaget tolv månader av ersatt föräldraledighet. De extra tre månaderna gav föräldrarna ersättning på en garantinivå som var lika för alla. Utbyggnaden motiverades med att ersättning bör ges i samband med den möjlighet till reducerad arbetstid som tidigare införts.⁴

Regelverket kring föräldrapenning i samband med barns födelse och den särskilda föräldrapenningen upplevdes dock som svår att överblicka och planera sin ledighet efter. Systemet var även svårt att administrera. Därför slogs de båda förmånerna ihop och en ny åldersgräns på fyra år infördes från den 1 januari 1986. Den nya föräldrapenningen omfattade totalt 360 dagar. Av dessa kunde 270 dagar utbetalas motsvarande föräldrarnas sjukpenning, dock lägst på garantinivå, och 90 dagar ersattes på garantinivå, då 48 kronor per dag. Motivet var bland annat att det faktiska uttaget av föräldrapenning visade att behovet av ledighet och av föräldrapenning var som störst under småbarnsåren. För att kompensera föräldrarna för den minskade möjligheten att ta ut föräldrapenning när barnet var över fyra år gavs en möjlighet till två kontaktdagar per barn och år inom den tillfälliga föräldrapenningen. Dagarna skulle kunna användas för inskolning eller besök i förskola och skola och beskrevs i förarbetena som en förutsättning för den sänkta åldersgränsen. Möjligheten till kontaktdagar gällde barn mellan fyra och tolv år. Ytterligare ett argument för att införa kontaktdagar var att möjligheten till ersättning och ledighet vid inskolningssituationer eller besök på förskola eller

³ Prop. 1976/77:117.

⁴ Prop. 1979/80:76.

skola blev oberoende av föräldrarnas möjlighet att spara föräldrapenning enligt tidigare modell. Statistiken över uttaget visade nämligen att det för 80 procent av barnen inte fanns någon föräldrapenning på sjukpenningnivå kvar att ta ut och att för hälften av barnen fanns inte någon ersättning ens på garantinivå för tid efter barnets fyraårsdag. I propositionen angavs det: ”Att föräldrar har en god kontakt med och insikt i barnens vardagliga miljö ger ömsesidig trygghet och möjlighet att bearbeta uppkomna problem”.⁵

Några år senare gjordes nya justeringar av förmånstiden i föräldrapenningen genom att förmånstiden sträcktes ut ytterligare tre månader på sjukpenningnivå. Totalt uppgick ersättningen till 450 dagar för barn födda från och med oktober 1989. Samtidigt gjordes en återgång till att föräldrapenningen skulle kunna användas fram till åttaårsdagen eller den senare tidpunkt då barnet slutar det första skolåret. Motiven bakom det ökade antalet dagar och den högre åldersgränsen för uttag var att lagstiftaren ansåg att föräldrar och barn behövde mer tid för samvaro. En utbyggd föräldrapenning med ersättning motsvarande sjukpenning gav ökade möjligheter för båda föräldrarna att vara tillsammans med barnet under de viktiga första åren av barnets uppväxt. I propositionen anges att avsikten var att de följande två åren bygga ut försäkringen på så sätt att den under 1991 skulle omfatta totalt 18 månader på sjukpenningnivå. Intentionen var att föräldrapenningen bättre skulle överensstämja med de politiska ambitionerna om en utbyggd förskola. Under 1991 skulle de föräldrar som hade behov av förskola garanteras plats för barn som var över ett och ett halvt år. Föräldrapenningen skulle vara generös nog att ge ersättning under hela denna första period i barnets liv för de som så önskade. Andra motiv till utvidgningen var att ge föräldrarna så stor valfrihet som möjligt och att samordna bestämmelserna med bestämmelserna i föräldraledighetslagen där det fanns möjlighet till att vara helt ledig fram till det att barnet var ett och ett halvt år. Den utvidgade möjligheten att använda föräldrapenning omfattade även barn som var yngre än fyra år vid ikraftträdandet den 1 juli 1989. Alla föräldrar med barn födda före den 1 juli som vid ikraftträdandet hade

⁵ Prop. 1984/85:78.

föräldrapenning kvar fick en utvidgad rätt. Kontaktdagarna fick leva kvar parallellt med den förlängda föräldrapenningen.⁶

Det var dock först tolv år senare, år 2002, efter ett kort period med exempelvis vårdnadsbidrag och även andra förändringar av föräldraförsäkringen, inte minst en fullständig uppdelning av föräldrapenningen mellan föräldrarna och införandet av en reserverad månad, som föräldrapenningen förlängdes med ytterligare 30 dagar på sjukpenningnivå. Förlängningen gjordes samtidigt som ytterligare en månad reserverades för vardera föräldern. I propositionen anges huvudsakligen att förbättring av föräldraförsäkringen var viktig för barnfamiljerna och att den extra månaden reserverades av jämställdhetsskäl.⁷ Vid samma tillfälle återinfördes en kontaktdag per barn och år för barn mellan sex och elva år, de tidigare kontaktdagarna hade avskaffats den 1 juli 1995 i samband med budgetsaneringen.⁸ Dagarna togs återigen bort 2003.

Den övre åldergränsen om åtta år behölls till år 2014 då nuvarande regelverk om en fyra- och en tolvårsgräns infördes. I syfte att betona att huvuddelen av föräldrapenningen ska användas när barnet är litet och behovet av föräldrarna är som störst infördes nya åldergränser i föräldrapenningen för barn födda från och med den 1 januari 2014. Förändringen innebar att möjligheten att använda föräldrapenning för barn som är över fyra år begränsades till maximalt 96 dagar. Samtidigt höjdes den övre gränsen för uttag av föräldrapenning från åtta år till tolv år. I propositionen angavs som motiv till utvidgningen av den övre åldergränsen att föräldrarna skulle ges ökad flexibilitet och möjlighet till ledighet exempelvis när skola och skolbarnomsorg har stängt, vid lov, studiedagar och vid aktiviteter på skolan då föräldrars närvaro är önskvärd.⁹

Sammanfattningsvis kan konstateras att det som varit konstant över tid är att föräldrapenningen i huvudsak har beskrivits som något som ska användas när barnet är litet. En kraftig utvidgning i förhållande till tidigare gällande regler skedde år 1989. Från att huvuddelen av föräldrapenningen skulle användas innan barnet var 270 dagar gammalt så blev det möjligt att använda all föräldrapenning fritt under barnets första fyra år. Behovet av kortare ledighetsperioder

⁶ Prop. 1988/89:69.

⁷ Prop. 2000/01:44.

⁸ Prop. 1994/95:150.

⁹ Prop. 2013/14:4.

och i första hand möjligheten att använda viss del av föräldrapenningen till att förkorta arbetstiden genom att vara föräldraledig på deltid har också varit närvarande i den politiska debatten sedan slutet av 1970-talet. Flexibilitet som en nödvändighet till följd av de villkor som råder på arbetsmarknaden och ett värnande om föräldrarnas valfrihet har också varit argument som framförts i diskussionen om åldergränserna för uttag av föräldrapenning. Barnets bästa och jämställdhet har huvudsakligen förekommit som motiv i diskussion om flexibilitet och åldersgränser först under 2000-talet. Ett undantag är den utbyggnad som gjordes under år 1989 då motiven var att tiden för samvaro mellan föräldrar och barn behövde öka.

De föräldrar som har möjlighet att nyttja föräldrapenning från barnets födelse använder huvuddelen av dagarna med föräldrapenning tidigt i barnets liv. Väldigt få föräldrar har möjlighet eller intresse av att spara samtliga dagar med föräldrapenning till dess barnet är över t.ex. två år. Föräldraledighetslagens bestämmelser om högsta antalet perioder med föräldraledighet begränsar också möjligheten till ett stort antal ledighetsperioder under ett år om inte arbetsgivaren och arbetstagarerna kommer överens om annat.

Det finns även skillnader i vilka möjligheter föräldrar har att spara dagar för senare användning. För föräldrar som har små ekonomiska marginaler är uttaget av föräldrapenning mer intensivt, med fler ersättningsdagar per månad. För de föräldrar som har rätt till en högre ersättning finns ökade möjligheter att sprida på uttaget av föräldrapenning, gå ned i ersättningsnivå och därmed få möjlighet att spara fler dagar till dess barnet är äldre.

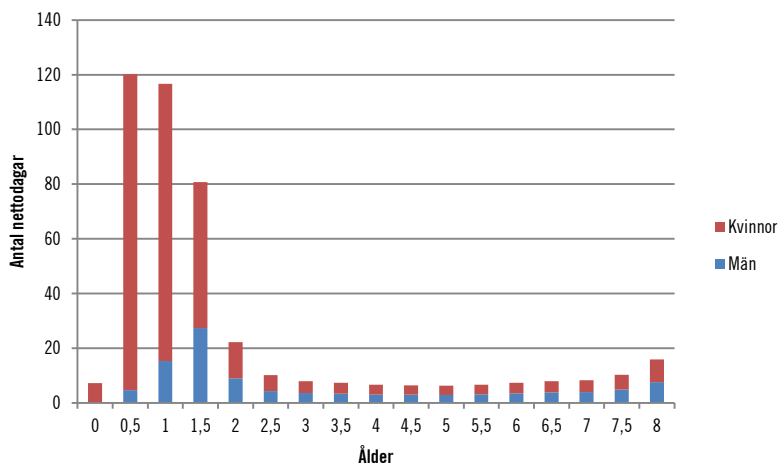
5.2 Hur föräldrapenningen används

I detta avsnitt redogörs för hur föräldrapenningen används. Redogörelsen tar sin utgångspunkt i att utredningens fokus i betänkandet är hur föräldrapenning används för föräldrar som kommer till Sverige med barn äldre än två år. Syftet är därför inte att göra en heltäckande beskrivning av användningen av föräldrapenning i Sverige.

5.2.1 Föräldrapenning används mest intensivt när barnet är litet

Figuren nedan visar hur föräldrapenning i genomsnitt användes för ett barn fött år 2007. Det fanns för dessa barn en rätt till totalt 480 dagar med föräldrapenning. I genomsnitt hade dock enbart 449 av de maximala 480 dagarna med föräldrapenning använts när barnet fyllde åtta år och rätten till ersättning enligt då gällande regelverk upphörde. Det innebär att det vid barnets åttaårsdag återstod i genomsnitt 31 dagar med föräldrapenning som inte användes för barnet. Av det totala antalet dagar som används för ett barn tas en majoritet ut under barnets tidiga år, framför allt under de första 18 månaderna efter barnets födelse. Enbart 23 procent av de dagar som i genomsnitt användes för ett barn fött år 2007 användes efter barnets tvåårsdag, eller ca 102 av de totalt 449 använda dagarna. Om hänsyn tas till den totala mängden möjliga dagar som kan användas för ett barn var det ca 132 dagar kvar att nyttja efter det att barnet fyllde två år.

Figur 5.1 Antal använda nettodagar för barn födda 2007 utifrån uppnådd ålder



Källa: Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Tidigare undersökningar har visat att det är både dagar som ger ersättning på sjukpenningnivå och på lägstanivå som kvarstår när barnet är åtta år och rätten till ersättning upphör.¹⁰ För barn födda år 2001 (som hade rätt till högst 450 dagar) var det 36 dagar som kvarstod varav elva var dagar på sjukpenningnivå och 25 på lägstanivå. Om hänsyn även tas till hur föräldrapenning används för de barn som kommer till Sverige ökar antalet outnyttjade dagar (se vidare nedan).¹¹

Det finns många och stora skillnader mellan mäns och kvinnors användning av föräldrapenning, exempelvis avseende det totala antalet dagar som används och även avseende när i barnets liv dagarna används. För barn födda under år 2007 var det 41 procent av det totala antalet dagar som användes av män (104 dagar i genomsnitt) som användes efter det att barnet hade fyllt två år. För kvinnorna (som i genomsnitt använde 345 dagar) var det enbart 14 procent av dagarna som togs ut efter tvåårsdagen.

I en studie från Försäkringskassan studeras ledighetens längd under barnet två första levnadsår liksom hur många dagar med föräldrapenning som tas ut under den tiden. Kvinnor och män sprider ut användningen av föräldrapenning över tid på ungefär samma sätt. Eftersom kvinnorna dock använder ett betydligt högre antal dagar med föräldrapenning blir konsekvensen att ledighetstiden för kvinnor är nästan fyra gånger så lång som för män. Kvinnor är i genomsnitt föräldralediga på hel- och deltid i 15,3 månader. Detta ska jämföras med ett föräldrapenningsuttag på 284 dagar, dvs. 9,5 månader. Mäns totala ledighet är i genomsnitt 3,8 månader, och de använder 66 dagar med föräldrapenning, eller 2,2 månader i genomsnitt.¹²

Efter det att barnet är två år tas föräldrapenningen, både för män och kvinnor, ut huvudsakligen i korta perioder, och ligger på ett lågt antal per barn och år, ca sex till åtta dagar per år. Fördelningen mellan hur män och kvinnor använder föräldrapenning är mer jämn när barnet är över två år än under barnets tidiga år.

¹⁰ Outnyttjad föräldrapenning, Socialförsäkringsrapport 2010:14, Försäkringskassan.

¹¹ Outnyttjad föräldrapenning, Socialförsäkringsrapport 2010:14, Försäkringskassan.

¹² Ojämförbar arbetsbörda, Föräldraledighetens betydelse för fördelning av obetalt och betalt arbete. Socialförsäkringsrapport 2013:9, Försäkringskassan.

5.2.2 Föräldrapenning för barn som kommer till Sverige

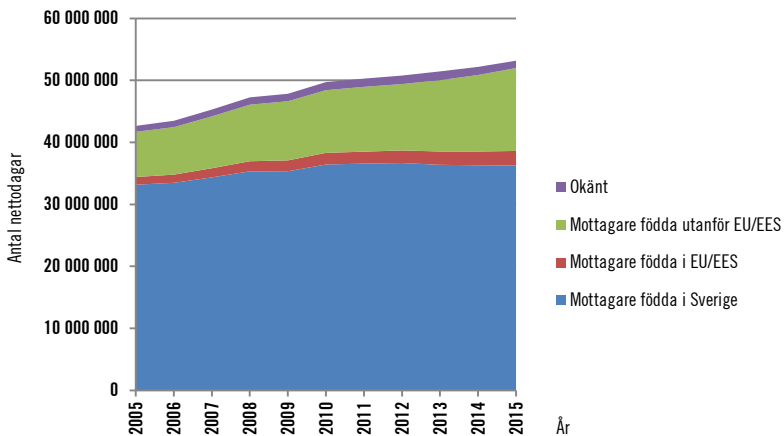
För de föräldrar som kommer till Sverige med barn födda före den 1 januari 2014 görs ingen reducering av föräldrapenningen utan de har rätt till full föräldrapenning fram till barnets åttaårsdag. Detta innebär att föräldrarna får 480 dagar med föräldrapenning när de blir försäkrade i Sverige, dvs. det antal som normalt ges i samband med barnets födelse. För föräldrar med barn födda efter den 1 januari 2014 gäller andra regler, se kapitel 3 (gällande rätt). Hur uttaget av föräldrapenning kan komma att förändras för de barn som omfattas av den nya fyraårsgränsen kan ännu inte observeras i statistiken, men uttaget under det första levnadsåret har inte förändrats nämnvärt när det görs en jämförelse av barn födda år 2013 och 2014.

Antalet ersatta dagar med föräldrapenning över tid

Figuren nedan visar det totala antalet uttagna nettodagar¹³ efter föräldrarnas födelseland och syftar till att visa att det är ett mycket högt antal dagar med föräldrapenning som används respektive år, och att huvuddelen av dagarna används av mottagare födda i Sverige.

¹³ Dagar som avser del av dag, exempelvis halv, en fjärdedels eller en åttondels dag summeras upp till hela dagar för att jämförelser ska kunna göras. Det innebär exempelvis att när en förälder använder halv föräldrapenning i två dagar summeras detta till en nettodag.

Figur 5.2 Totalt antal uttagna nettodagar av föräldrapenning efter mottagarens födelseland, 2005–2015



Källa: Store, Försäkringskassan.

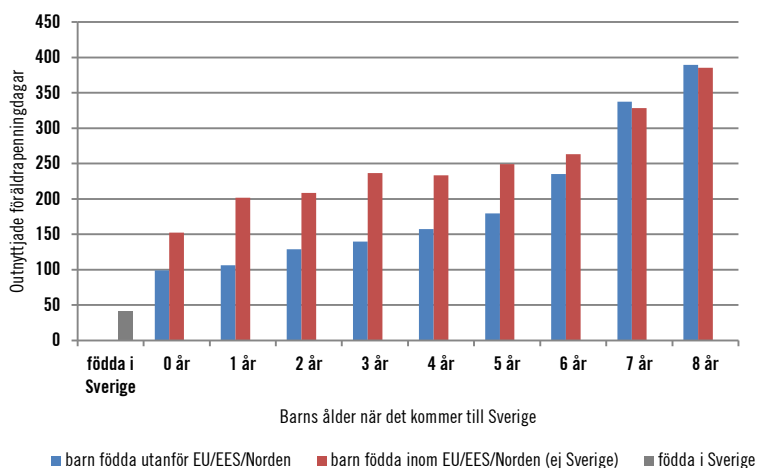
Antalet uttagna nettodagar har ökat över tid och ökningen är störst bland föräldrar födda i länder utanför EU/EES. I början av perioden var antalet dagar för denna grupp 7,3 miljoner för att sedan öka till 13,4 miljoner dagar år 2015. En förklaring till ökningen är dels att antalet barn under åtta år har blivit fler som en följd av ökad invandring och dels av att antalet barn som föds i Sverige har ökat. Mäns uttag av föräldrapenning har även ökat under perioden, vilket medför att antalet nettodagar går upp något. Grundnivån i föräldrapenningen har också höjts under perioden, vilket kan öka incitamenten att ta ut fler dagar med föräldrapenning för de grupper som inte har kvalificerat sig för ersättning på sjukpenningnivå.

Barns ålder vid ankomsten till Sverige har stor betydelse för uttaget

I länder inom EU/EES finns regleringar som garanterar en viss ledighet med tillhörande ersättning för föräldrar, huvudsakligen mammor, som avstår förvärvsarbete i anslutning till barnets födelse. I flera EU-länder, särskilt de nordiska, finns också utbyggda föräldrapenningssystem som möjliggör för båda föräldrarna att vara lediga under relativt sett långa tidsperioder. När föräldrar som kommer

till Sverige har fått en förmån enligt utländsk lagstiftning som motsvarar den svenska föräldrapenningen sker en avräkning mot svensk föräldrapenning. Detta görs i syfte att förhindra att oavkortade förmåner utges från flera länder. Av denna anledning kan statistiken över hur många dagar med föräldrapenning som används bli något missvisande för de föräldrar som har fått barn och levt i andra nordiska länder före ankomsten till Sverige. En avräkning sker också om motsvarande förmåner utgetts i länder utanför EU/EES, men i de länder som är vanligt förekommande som invandringsländer finns sällan utbyggda system för föräldraledighet. Trots viss felkälla i statistiken kan det utifrån figur 5.3 konstateras att det finns stora skillnader i hur många dagar som kvarstår vid barnets åttaårsdag när hänsyn tas till bakomliggande faktorer så som barnets födelseregion och barnets ålder när det kommer till Sverige.

Figur 5.3 Antalet outnyttjade dagar med föräldrapenning vid barnets åttaårsdag fördelat på barnets ålder när det kommer till Sverige samt födelseregion. Barn födda 2008



Källa: Store, Försäkringskassan.

Ju äldre barnet är vid ankomsten till Sverige, desto fler dagar kvarstod att använda när barnet fyllde åtta år och föräldrarna enligt då gällande regelverk inte längre hade rätt att använda dagarna. För ett

barn fött i ett land utanför EU/EES och som var två år vid ankomsten till Sverige kvarstod i genomsnitt 129 outnyttjade dagar vid barnets åttaårsdag. Motsvarande antal var 209 dagar för ett barn fött i ett land inom EU/EES. Vid en jämförelse med ett barn som är fött i Sverige, och där tidsrymden för uttag har varit åtta år, kvarstår i genomsnitt enbart 42 dagar.

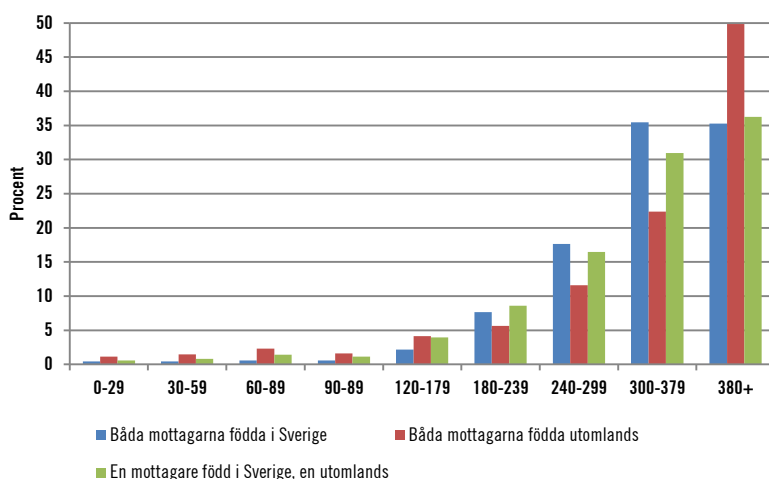
Även om det är relativt många dagar som inte används om barnet är äldre när det kommer till Sverige visar statistiken att föräldrarna använder ett relativt sett högt antal dagar med föräldrapenning, trots att behovet av ledighet normalt inte är så stort. För ett barn som var fött år 2008 och som var tre år när det kom till Sverige hade i genomsnitt 340 dagar (för barn födda i länder utanför EU/EES) respektive 243 dagar (för barn födda i länder inom EU/EES) använts för barnet när det fyllde åtta år och rätten till ersättning upphörde. Det är betydligt fler dagar än vad som använts för barn i det åldersspannet som är födda i Sverige. För ett barn fött i Sverige år 2007 användes i genomsnitt 97 dagar från barnets treårsdag till dess det fyllde åtta år. Om uttaget av föräldrapenning för barn födda i Sverige används som en måttstock för hur behovet av ledighet och ersättning från föräldrapenningen ser ut för äldre barn så finns alltså stora skillnader i hur föräldrapenningen används.

Figuren visar även att användningen av föräldrapenning för barn som är mycket små när de kommer till Sverige skiljer sig åt i jämförelse med de barn som är födda i Sverige. För ett barn som är yngre än ett år vid ankomsten har föräldrarna haft ungefärligen samma tidsrymd för nyttjande av föräldrapenning som för ett barn som är fött i Sverige. Trots detta återstår det i genomsnitt 100 dagar att använda för det invandrade barnet när rätten till ersättning upphör, medan det för barnet fött i Sverige enbart återstår 42 dagar. Det verkar därmed som att uttaget av föräldrapenning för de barn som kommer till Sverige ser mycket olika ut. Uttaget är förhållandevis högt för barn som är äldre än två-tre år när de kommer till Sverige. För en treåring används en i relation till barn födda i Sverige hög andel av dagarna under perioden då barnet är mellan tre och åtta år. Å andra sidan är uttaget av föräldrapenning i genomsnitt lägre sett över hela åttaårsperioden för de barn som är mycket små när de kommer till Sverige.

En förklaring till varför fler dagar är outnyttjade vid barnets åttaårsdag även när ett barn är litet när det kommer till Sverige kan

vara att det för barn som kommer till Sverige är det en högre andel som har föräldrar som inte använder en enda dag med föräldrapenning. Detta påverkar genomsnittssiffrorna. En annan förklaring kan vara att föräldrarna inte delar föräldrapenningen mellan sig i samma utsträckning. Det saknas motsvarande statistik fördelat på föräldrarnas kön dvs. när hänsyn tas till barnets ålder vid ankomsten till Sverige. I stället får en uppskattning göras genom att visa hur föräldrar som är födda utomlands och föräldrar som är födda i Sverige använt föräldrapenning för barn födda år 2007.

Figur 5.4 Kvinnors uttag av föräldrapenning, andel barn som har en mamma som tagit ut x dagar med föräldrapenning. Barn födda 2007

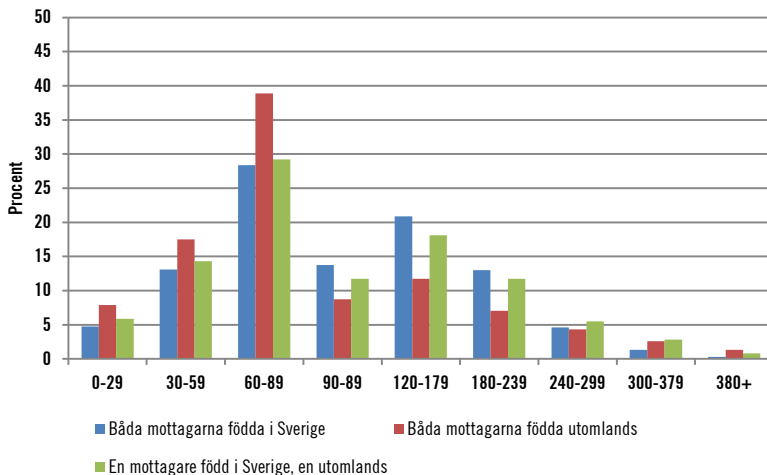


Källa: Store, Försäkringskassan.

Figuren visar hur stor andel av barnen födda år 2007 som har en mamma som tagit ut föräldrapenning fördelat på olika uttagsintervall. I figuren tas ingen hänsyn till att barn kan komma till Sverige även när de är i t.ex. sen förskoleålder eller skolålder. Enbart ett fåtal barn har en mamma som tagit ut mindre än hälften av den totala mängden dagar, dvs. 240 dagar. I det övre intervallet finns mammor som tagit ut mer än 380 dagar med föräldrapenning. Där utmärker sig mammor till barn där båda föräldrarna är födda utomlands. Hälften av barnen där båda föräldrarna är födda utomlands

har en mamma som tagit ut mer än 380 dagar, medan det för barn med båda föräldrarna födda i Sverige är ca 35 procent som har tagit ut så många dagar. Det finns inte så stora skillnader mellan föräldrapar där båda är födda i Sverige och där någon av dem är född utomlands.

Figur 5.5 Mäns uttag av föräldrapenning, andel barn som har en pappa som tagit ut x dagar med föräldrapenning. Barn födda 2007



Källa: Store, Försäkringskassan.

När mäns uttag studeras framgår att en stor andel av barnen har en pappa som tagit ut ungefär lika många dagar som de reserverade 60 dagarna. Det finns skillnader avseende födelseland, barn där båda föräldrarna är födda utomlands har i högre utsträckning en pappa som ligger i de lägre uttagsintervallen, vilket förstås är en spegelbild av den tidigare figuren (5.4) där det var vanligare att denna grupp barn hade en mamma som tagit ut många dagar. För barn där båda föräldrarna är födda i Sverige är det mer vanligt att pappan har tagit ut många dagar med föräldrapenning, även om skillnaden mot kvinnors uttag är fortsatt stor även för denna grupp.

Tidigare studier visar att det finns kopplingar mellan exempelvis inkomster och utbildningsnivå och uttaget av föräldrapenning. Pappor med högre utbildning är mer benägna att vara hemma och att vara hemma under längre perioder än pappor med lägre utbildning.

Mönstret återkommer även för kvinnor.¹⁴ Inkomsten spelar också roll. Pappor med mycket låg inkomst och mycket hög inkomst tar ut färre dagar än pappor med medelinkomst. Det finns även skillnader i uttaget i förhållande till i vilken arbetsmarknadssektor föräldern är anställd. Skillnader finns dessutom beroende på om pappan har invandrat eller är född i Sverige. Där är mönstret dock mer svårtolkat. Det är en högre andel pappor som invandrat som tar ut många dagar, men även en högre andel som inte tar ut några dagar alls.¹⁵

Inte enbart individens socioekonomiska status spelar roll för användningen av föräldrapenning, också de egenskaper, t.ex. utbildning, inkomstnivå, ålder som de olika föräldrarna har påverkar hur fördelningen av föräldrapenning ser ut. Försäkringskassan har analyserat pars uttag av föräldrapenning och beräknat sannolikheten för att de ska dela jämställt. I detta fall innebär en jämställd fördelning att ingen av föräldrarna tar ut mindre än 40 procent av dagarna och att ingen tar ut mer än 60 procent av dagarna. Lägst andel jämställda par finns bland dem där ingen av föräldrarna har en pensionsgrundande inkomst på mer än fem prisbasbelopp. Låg inkomst spelar alltså stor roll för uttaget, framför allt för pappor. För kvinnor med hög inkomst är det dock vanligt att ta ut många dagar med föräldrapenning. Utbildningsnivån i hushållet spelar också stor roll för benägenheten att dela jämställt. Om båda föräldrarna hade en högskoleutbildning längre än två år var det 25 procent som delar jämställt, medan i par där ingen av föräldrarna har gymnasieutbildning var det två procent som delade jämställt.

För par där båda föräldrarna är födda i Sverige är det 15 procent som delar jämställt på föräldrapenningdagarna. När ingen av föräldrarna är födda i Sverige delar i stället ca fem procent jämställt.¹⁶

¹⁴ Inspektionen för socialförsäkringen, Ett jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen, Rapport 2012:4 samt Lönsamt arbete, familjeansvarets fördelning och konsekvenser, SOU 2014:28.

¹⁵ Välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet, SOU 2006:37.

¹⁶ Försäkringskassan, De jämställda föräldrarna, Socialförsäkringsrapport 2013:8.

5.2.3 Tidigare kartläggning av hur föräldrar som kommer till Sverige med barn använder föräldrapenning

I ett delbetänkande av den s.k. AKKA-utredningen (Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning, SOU 2012:9) gjordes en kartläggning av uttaget av föräldrapenning för s.k. nyanlända kvinnor och män. Med nyanländ avses i betänkandet utrikes födda personer vilka har varit folkbokförda i Sverige kortare tid än fyra år. Kartläggningen avsåg personer som folkbokfördes i Sverige 2006. I kartläggningen beskrivs att av samtliga flyktingmottagna kvinnor som invandrat under perioden 2006–2009 var det 30 procent (6 802 kvinnor) som tog ut föräldrapenning år 2009. Bland de kvinnor som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt person men som inte omfattas av flyktingmottagandet (i statistiken oftast benämnda som övriga anhöriginvandrare) är motsvarande siffra 22 procent (1 913 kvinnor).

Utredningen gjorde en fördjupad kartläggning av uttaget av föräldrapenning bland föräldrar som är invandrare från länder utanför EU och Norden. I fokus var de som fick uppehållstillstånd år 2006. I denna grupp var det sammanlagt ca 3 450 kvinnor och 3 301 män som hade barn under åtta år med sig till Sverige och som därmed fick rätt till föräldrapenning. Föräldrgruppen delades i den fortsatta analysen upp i två grupper, dels de som inte fick fler barn under perioden 2006 till 2009 och dels den grupp som fick fler barn under perioden.

Den första gruppen utgjordes av totalt ca 2 100 kvinnor där uttaget av föräldrapenning begränsar sig till de barn som föddes utanför Sverige. Barnen var i genomsnitt 3,2 år i början av 2006 när föräldrarna fick möjlighet att använda föräldrapenning. Av dessa kvinnor var det 60 procent som tog ut föräldrapenning året efter invandringstillfället och det genomsnittliga uttaget var 130 dagar. Var tredje kvinna tog ut mer än 200 dagar med föräldrapenning. Det var dock ovanligt att ta ut ett stort antal dagar flera år i rad. Bland dessa kvinnor var det också drygt 27 procent som inte tog ut någon dag alls med föräldrapenning. Som jämförelse tog män som kom med barn under åtta år till Sverige och inte fick fler barn de närmaste åren ut ett i genomsnitt betydligt lägre antal dagar än vad kvinnorna gjorde, och hela 59 procent av papporna tog inte ut en enda dag med föräldrapenning de första fyra åren i Sverige.

Av de kvinnor som kom till Sverige med barn under åtta år var det 38 procent (1 320 kvinnor) som födde fler barn under de följande tre åren. För denna grupp är uttaget av föräldrapenning längre och mer intensivt, som en följd av att de fått rätt till föräldrapenning även för det barn som fötts i Sverige. Även jämfört med kvinnor som inte invandrat och som får fler barn under perioden är uttaget mer intensivt. Drygt hälften av kvinnorna tog ut minst 200 dagar med föräldrapenning år 2007 och var fjärde kvinna tog ut mer än 200 dagar med föräldrapenning under både 2007 och 2008. Endast fyra procent i denna grupp tog inte ut någon dag alls. Ett högt uttag av föräldrapenning flera år i rad kunde i undersökningen därmed hänföras främst till de mammor som får ytterligare barn under de första åren i Sverige.

5.2.4 Hur föräldrar som kom till Sverige 2012 använde föräldrapenning

Försäkringskassan har på utredningens uppdrag tagit fram uppgifter kring hur föräldrapenning används för föräldrar som kom till Sverige med barn under år 2012. Statistiken har fördelats baserat på föräldrarnas födelseland eftersom det inte är möjligt att se från vilket land föräldern har invandrat till Sverige. AKKA-utredningen (se föregående avsnitt) delade upp gruppen som kom till Sverige i olika grupper, dels de som kom till Sverige med barn under åtta år, dels de som kom med barn och dessutom fick fler barn under de första åren i Sverige. Försäkringskassan har gjort samma uppdelning för den grupp kvinnor och män som kom till Sverige år 2012.

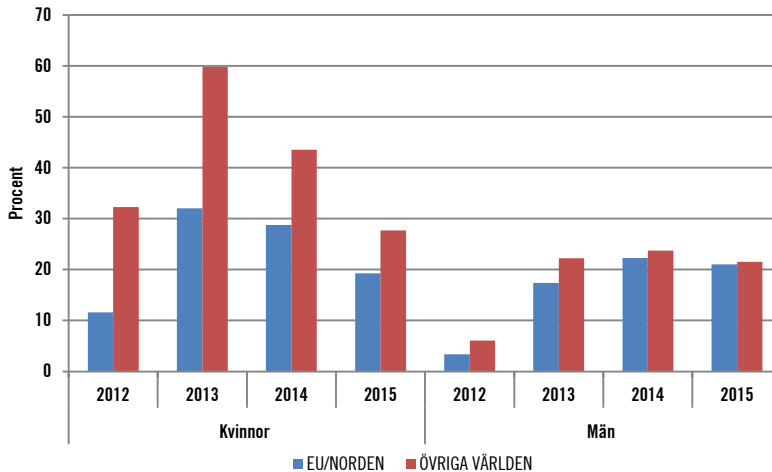
Totalt sett var det år 2012 10 075 föräldrar som kom till Sverige med barn under åtta år, varav 55 procent (5 492) var kvinnor och 45 procent (4 583) var män. Det var huvudsakligen föräldrar födda i länder utanför EU/Norden som invandrade det året. Totalt sett var det 4 060 kvinnor och 3 169 män som var födda i övriga världen.

Av föräldrarna var det ca 26 procent av både män och kvinnor från länder inom EU/Norden som fick fler barn de följande tre åren, och ca 40 procent av kvinnor och män från övriga världen som fick fler barn.

Först studeras uttaget av föräldrapenning för de föräldrar som inte fick fler barn de första åren efter invandringen till Sverige. Ut-

taget avser det totala uttaget av föräldrapenning för barn i åldrarna ett till åtta år som föräldern kom tillsammans med.

Figur 5.6 Andel av de föräldrar som kom till Sverige med barn 2012 och inte fick fler barn som använde föräldrapenning under åren 2012 till 2015. Fördelat på kön och föräldrarnas födelseregion



Källa: Store, Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Bilden visar att uttaget av föräldrapenning i den grupp som kommer med barn och sedan inte får fler barn i Sverige är förhållandevis intensivt året efter invandringen. Av kvinnor som kom med barn från länder utanför EU och Norden var det 60 procent som använde föräldrapenning år 2013 och 43 procent under år 2014. Redan under invandringsåret tog mer än var tredje kvinna ut föräldrapenning. Föräldrarna kan dock invandra under olika tidpunkter under året vilket kan medföra att inte samtliga föräldrar har rätt till föräldrapenning under hela år 2012. Det ska påtalas att grupperna är relativt små, de kvinnor som kom till Sverige med barn under åtta år 2012 och inte fick fler barn uppgick till 3 493 och männen var totalt 2 983.

Bland de kvinnor och män som kom till Sverige med barn var det inte ovanligt att inte ta ut någon dag med föräldrapenning under hela perioden. Det var 55 (EU/Norden) respektive 29 (övriga världen) procent av kvinnorna som kom till Sverige med barn som inte tog ut någon dag för något av de barn de kom till Sverige med under

perioden 2012–2015. Det är ändå skillnad i jämförelse med hur männen använde föräldrapenning, motsvarande uppgifter för män var att 65 procent (EU/Norden) och 59 procent (övriga världen) inte använde någon föräldrapenning de första fyra åren efter invandringen.

Tabell 5.1 Genomsnittligt antal dagar med föräldrapenning för föräldrar som kom till Sverige med barn under åtta år och som inte fick fler barn under perioden

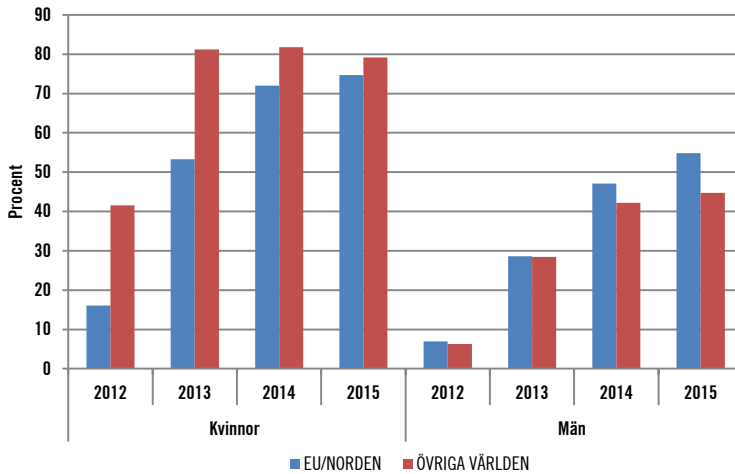
	2012	2013	2014	2015
EU/Norden, kvinnor	13,3	56,9	32,0	15,3
Övriga världen, kvinnor	44,5	123,2	50,8	25,1
EU/Norden, män	2,7	12,8	12,5	9,3
Övriga världen, män	4,7	20,0	17,0	13,7

Källa: Store, Försäkringskassan.

Antalet dagar som i genomsnitt användes under åren efter invandringen varierar kraftigt mellan könen, mellan åren och beroende på i vilken region föräldern är född. Samma år som invandringen sker är det genomsnittliga uttaget litet. Det beror på att föräldern kan bli bosatt även senare under invandringsåret/bosättningsåret och därmed inte har rätt till föräldrapenning under årets samtliga tolv månader. Året efter invandringsåret/bosättningsåret ökar antalet använda dagar i samtliga grupper, och ligger högst för kvinnor som kommer från övriga världen. Uttaget är då 123 dagar i genomsnitt för de barn som föräldern har kommit med. Mäns uttag ligger betydligt lägre än kvinnors samtliga år och oavsett vilken region de var födda i.

I den grupp som kommer till Sverige med barn och sedan får fler barn de närmaste tre åren är det mer vanligt att använda föräldrapenning.

Figur 5.7 Andel av de föräldrar som kom till Sverige med barn 2012 och som dessutom fick fler barn som använde föräldrapenning under åren 2012 till 2015. Fördelat på kön och föräldrarnas födelseregion



Källa: Store, Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Av de kvinnor som kom till Sverige med barn var det alltså 26 procent av föräldrarna från länder inom EU/Norden och 40 procent av föräldrarna från övriga världen som fick fler barn under perioden 2012–2015. För kvinnor i denna situation, totalt 1 999 kvinnor, var uttaget av föräldrapenning intensivt och ofta långvarigt. Det går inte att från statistiken härleda under vilket år det nya barnet föds, det är dock tydligt redan året efter invandringen att användningen av föräldrapenning är intensivt för den här gruppen kvinnor. Det var närmare 80 procent av de kvinnor som är födda i länder utanför EU/Norden som tog ut föräldrapenning året efter invandringen, andelen fortsätter att ligga högt även följande år. För kvinnor födda i länder inom EU/Norden var andelen kvinnor som använde föräldrapenning något lägre. För män var användningen av föräldrapenning mer blygsam, totalt omfattade gruppen 1 226 män, och andelen som använde föräldrapenning var högst i slutet av perioden. Drygt var tredje man använde föräldrapenning året efter invandringen och i genomsnitt användes 22 dagar för män födda i länder inom EU/Norden och 18 dagar året efter invandringen för män födda i övriga världen.

Tabell 5.2 Genomsnittligt antal dagar med föräldrapenning för föräldrar som kom till Sverige med barn under åtta år och som fick fler barn under perioden

	2012	2013	2014	2015
EU/Norden, kvinnor	18,1	91,5	130,2	124,4
Övriga världen, kvinnor	56,4	186,0	166,2	139,5
EU/Norden, män	4,8	17,7	30,1	30,6
Övriga världen, män	4,3	21,6	32,7	36,3

Källa: Store, Försäkringskassan.

Tabellen visar att det genomsnittliga antalet dagar med föräldrapenning är mycket högt för framförallt kvinnor födda i länder utanför EU/Norden. Skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan män som kommer till Sverige med barn och sedan får fler barn i Sverige och de som enbart har barn födda utomlands är inte lika stora som för kvinnor i motsvarande situationer. Skillnaderna mellan föräldrar födda i länder i EU/Norden och övriga världen är inte heller lika stora för män som de är för kvinnor. Nedan studeras hur uttaget av föräldrapenning ser ut för de föräldrar som kommer från länder utanför EU/Norden, uppdelat på respektive uttagsår.

Tabell 5.3 Uttagna dagar med föräldrapenning för kvinnor som kommer med barn under åtta år från länder utanför EU/Norden

Procent i olika uttagsintervall respektive år

		0 dagar	<100 dagar	100–200 dagar	200–300 dagar	>300 dagar
Får inte fler barn, kvinnor (n=2440)	2012	67,7	13,0	11,7	6,4	1,2
	2013	40,2	12,9	16,3	16,3	14,4
	2014	56,5	23,9	12,0	4,8	2,8
	2015	72,3	17,5	7,6	2,0	0,6
Får fler barn i Sverige, kvinnor (n=1620)	2012	58,5	16,7	14,5	8,7	1,7
	2013	18,8	12,4	18,9	24,9	25,0
	2014	18,2	17,7	21,7	23,5	19,0
	2015	20,8	23,0	25,1	17,6	13,5
Får inte fler barn, män (n=1943)	2012	93,9	4,1	1,4	0,5	0,0
	2013	77,8	14,6	5,4	1,8	0,5
	2014	76,3	17,6	5,1	0,8	0,2
	2015	78,5	16,9	3,7	0,6	0,3
Får fler barn i Sverige, män (n=1226)	2012	93,7	4,8	1,1	0,3	0,0
	2013	71,5	21,5	5,1	1,5	0,3
	2014	57,8	29,9	10,0	1,7	0,5
	2015	55,3	31,2	10,4	2,3	0,8

Källa: Store, Försäkringskassan.

Från tabellen 5.3 är det tydligt att det framför allt är kvinnor som använder många dagar med föräldrapenning. Samma år som kvinnor som inte får fler barn invandrar är det 33 procent som använder föräldrapenning, och enbart sex procent av männen. Ett fåtal av dessa kvinnor hinner använda många dagar med föräldrapenning redan första året, men år två är det dels en betydligt högre andel som använder föräldrapenning och dels hela 14 procent som dessutom använder mer än 300 dagar. Även en högre andel av männen använder föräldrapenning de nästkommande åren, men de använder betydligt färre dagar.

För de som får fler barn är uttaget av föräldrapenning, vilket även AKKA-utredningen visat, betydligt mer vanligt och även mer intensivt. Av de som får fler barn är det drygt 41 procent av kvinnorna som använder föräldrapenning redan första året i Sverige, en siffra

som ökar till 78 procent året efter. Var fjärde kvinna använder mer än 300 dagar med föräldrapenning året efter invandringen. Medan uttaget av föräldrapenning minskar för varje år för de som inte får fler barn ligger det för de som får fler barn på en fortsatt hög nivå. Hela 80 procent av kvinnorna använder föräldrapenning även fyra år efter invandringen, sannolikt för barn som har fötts i Sverige. För männen ökar andelen som använder föräldrapenning över tid, men antalet dagar är betydligt färre än för kvinnorna. Det finns alltså förväntade skillnader mellan grupperna, de som får fler barn har en naturligt högre benägenhet att använda föräldrapenning än de som enbart kommer med äldre barn till Sverige. Som kapitel 4 (invandring, etablering och försörjning) visar är det vanligt att familjer som invandrat får fler barn efter invandringen och vid en eventuell familjeåterförening.

En stor andel av kvinnorna och männen använder inte föräldrapenning alls första tiden i Sverige

Det bör särskilt uppmärksammas att det i samtliga grupper finns föräldrar som inte använder en enda dag med föräldrapenning under de första fyra åren i Sverige. Av de som inte får fler barn är det hälften av kvinnorna från länder i EU/Norden och 29 procent från övriga världen som inte använde en enda dag under dessa fyra år. För män är motsvarande uppgifter 65 procent respektive 59 procent.

För de som får fler barn efter ankomsten till Sverige, och där det finns möjlighet att använda föräldrapenning både för äldre barn och för det nyfödda barnet, är det ändå var tionde kvinna från länder i EU/Norden och fyra procent av kvinnorna från övriga världen som inte tar ut en enda dag. För män är motsvarande siffror återigen högre, 33 procent respektive 37 procent. Om en jämförelse görs med föräldrar som är födda i Sverige och som får fler barn under perioden så var det enbart en procent av kvinnorna och sju procent av männen som inte tog ut några dagar under motsvarande period. Detta mönster kunde även observeras i den tidigare kartläggningen som gjordes av de som invandrade till Sverige med barn 2006. En anledning till uteblivet uttag för äldre barn kan vara arbete, deltagande i exempelvis etableringsinsatser eller studier. Andra anledningar kan dock även vara att föräldrarna saknar information om förmåner,

villkor och möjligheter till föräldrapenning. Ytterligare en anledning kan vara utflyttning från Sverige eller arbete i ett annat land.

Långvarigt uttag av föräldrapenning

Ett långvarigt uttag av föräldrapenning för äldre barn kan utgöra ett hinder för etablering på arbetsmarknaden. Som tidigare visats (Figur 5.1) är det för ett barn som föds i Sverige en stark koncentration av uttaget av föräldrapenning till åren innan barnets tvåårsdag. I genomsnitt används 243 dagar under ett barns första levnadsår, vilket ofta borde innebära ledighet på heltid eftersom det som regel saknas möjlighet till förskola eller pedagogisk omsorg under denna tid. För de föräldrar som enbart har möjlighet att använda föräldrapenning för barn som kom till Sverige var det dock ovanligt att använda så många dagar redan första året. Det andra året var det dock 31 procent av kvinnorna från övriga världen som tog ut så många dagar att det torde motsvara heltidsledighet, och 13 procent av kvinnorna från länder i EU/Norden.

För kvinnor som födde fler barn i Sverige var andelen som tog ut många dagar med föräldrapenning mycket högre. Hälften av kvinnorna födda i regionen övriga världen tog ut mer än 200 dagar året efter invandringsåret (motsvarigheten var 22 procent för kvinnor födda i EU/Norden). Som en följd av att inte alla de kvinnor som blev bosatta i Sverige 2012 kom i början på året är det en låg andel som haft möjlighet att ta ut mer än 200 dagar redan första året. Om enbart denna grupp kvinnor studeras kan man se att de med högt uttag första året ofta fortsätter använda många dagar även påföljande år. Hälften av de kvinnor som fick fler barn använde mer än 200 dagar även 2013, dvs. året efter invandringen. För män är det betydligt mer ovanligt att använda många dagar med föräldrapenning. Det var mindre än en procent av männen som använde så många dagar redan invandringsåret, oavsett om föräldern fick fler barn eller inte och oavsett födelseregion. Året efter invandringen var andelarna, både för de som fick fler barn och de som inte fick fler barn, under två procent.

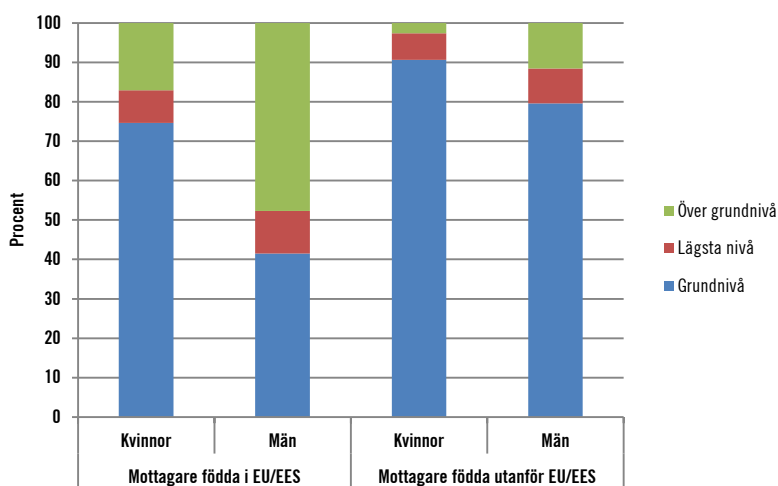
Föräldrapenning för de som kommer till Sverige utgörs till stor del av ersättning på grundnivå, särskilt för kvinnor, vilket kan vara en förklaring till det mer intensiva uttaget då gruppen av eko-

nomiska skäl kan behöva ta ut fler dagar per månad än vad föräldrar med högre ersättning kan behöva. Det mer intensiva uttaget av föräldrapenning kan också förstärkas i de fall hushållet ansöker om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). En förälder som söker ekonomiskt bistånd är skyldig att först använda andra former av ersättningar och bidrag för sin försörjning, exempelvis föräldrapenning.

Ersättning och försörjning

Föräldrapenning baseras till huvuddelen, totalt 390 av de totalt 480 dagarna, på föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst, och i avsaknad av sådan kan ersättning betalas ut på grundnivå. För resterande dagar betalas 180 kronor per dag, s.k. lägstanivå. För att få föräldrapenning motsvarande sin sjukpenninggrundande inkomst för de första 180 dagarna med föräldrapenning måste föräldern uppfylla ett kvalificeringsvillkor innan barnets födelse. Om kvalificeringsvillkoret inte uppfylls kan ersättning för de första 180 dagarna betalas ut på grundnivå. Grundnivån har höjts i flera steg från 60 kronor om dagen år 2002 till 250 kronor om dagen år 2016.

Figur 5.8 Föräldrapenninguttag 2012 och 2013 för föräldrar som invandrat 2012, andelar utifrån ersättningsnivå, kön och födelseregion



Källa: Store, Försäkringskassan, egna bearbetningar.

Antalet nettodagar som betalas ut för de föräldrar som kommer till Sverige varierar kraftigt mellan kvinnor och män och beroende på i vilken region föräldern är född. Sett till samtliga dagar som utbetalades under perioden stod kvinnor födda i länder utanför EU/Norden för nästan 80 procent av dagarna. Det går inte att urskilja hur stor del av de uttagna dagarna som avser barn som kommer till Sverige och hur stor del som avser barn som föds under den första tiden i Sverige. Totalt utbetalades för dessa föräldrar ca 1,6 miljoner nettodagar under år 2012 och år 2013. Figuren ovan visar uttaget av föräldrapenning de två första åren efter invandringen för föräldrar som kom till Sverige år 2012. Som tidigare nämnts är grundnivå oftast den nivå som de som kommer till Sverige är hänvisade till, även om det finns möjlighet att uppfylla kvalificeringsvillkoret om viss tids försäkring även i andra EU-medlemsländer. Det är också tydligt att kvinnors långsammare etablering på arbetsmarknaden även får effekten att enbart ett fåtal dagar utbetalas på sjukpenningnivå. Stora skillnader finns även mellan föräldrar som är födda i länder inom EU/Norden och föräldrar som är födda i övriga delar av världen där de förstnämnda oftare har arbete.

Om en jämförelse av resultaten ovan görs med en tidigare kartläggning av hur föräldrapenning används, då för föräldrar som invandrade 2006¹⁷, så kan det konstateras att mönstret för uttag till mycket stor del har bestått över tid.

5.3 Internationell jämförelse

I enlighet med direktiven görs nedan en internationell jämförelse av möjligheterna till föräldraledighet och barnledighet i Norge, Finland, Danmark och Tyskland. Länderna har valts för att de dels har system för föräldraledighet som påminner om det svenska med en ofta generös och inkomstrelaterad ersättning som erbjuds till båda föräldrarna och dels för att dessa länder haft en hög invandring de senaste åren. I jämförelsen ligger ett särskilt fokus på de kvalifikationskrav som finns för rätt till föräldrapenningförmåner samt åldersgränser för ledighet och ersättning. Avsnittet avslutas med en sammanfattande diskussion.

¹⁷ Förmån eller fälla, nyanländas uttag av föräldrapenning SOU 2012:9.

5.3.1 Generellt om möjligheterna till föräldraledighet

Systemen för föräldraledighet varierar kraftigt mellan olika länder gällande vilka föräldrar som omfattas, längden på ledigheten samt i vilken mån och på vilken grund ersättning ges för vården av barnet. Kvinnans och barnets hälsa liksom inkomsttrygghet är viktiga element i många system, särskilt de som avser mammaledighet. Mammaledighet, både betald och icke-betald, är därför det mest utbyggda och erbjuds i en omfattning av minst tolv veckor i alla OECD-länder utom i USA.¹⁸ Pappaledighet har också blivit mer vanligt i de industrialiserade länderna och tre fjärdedelar av OECD-länderna ger åtminstone ett par dagars betald ledighet genom pappaledighet eller genom föräldraledighet. I tolv av länderna är den betalda ledigheten två månader eller längre.¹⁹ Mammaledigheten och pappaledigheten kan också kompletteras eller ersättas med föräldraledighet som antingen kan delas fritt mellan föräldrarna eller med kvoterade delar. Ytterligare exempel på förmåner är vårdnadsbidrag som kompletterar försäkringarna och kan möjliggöra en förlängning av föräldraledigheten.

Den optimala längden på föräldraledigheten är omdebatterad och varierar kraftigt mellan olika länder. Startpunkter att ta hänsyn till vid avvägningar rörande ledighetens längd är att för korta ledigheter kan vara skadliga för barns och kvinnors hälsa och även medföra att i första hand kvinnor lämnar arbetskraften helt. För långa ledigheter kan å andra sidan medföra negativa effekter på löne- och karriärutveckling hos kvinnor som är de som i dag i huvudsak använder de olika formerna av ledighet.²⁰ Ett jämställt nyttjande av ledighetsrätten kan därför spela en mycket viktig roll för att motverka negativa arbetsmarknadseffekter. Föräldrarnas preferenser rörande ledighetens längd, inkomstförhållanden och förutsättningar i övrigt, så som exempelvis villkoren på arbetsmarknaden spelar också stor roll för hur lång ledigheten kan vara. Vid en jämförande analys av möjligheterna till föräldraledighet måste därför, utöver lagstiftningen, även hänsyn tas till andra faktorer som är karaktäristiska för den välfärdsregim som är rådande i landet. Det kan

¹⁸ OECD policy brief, *Where are the Fathers?*, OECD, 2016.

¹⁹ OECD; policy brief *Where are the Fathers?*, OECD, 2016.

²⁰ ILO, Laura Addati, Naomi Cassirer and Katherine Gilchrist, *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world*, 2014.

handla om skatte- och avgiftsmodeller, familjerättslagstiftning, hur arbetsmarknaden fungerar, konstruktionen av andra välfärdssystem så som hälso- och sjukvård och tillgången till, kostnad för och kvaliteten på förskola. Dessutom påverkar faktorer så som diskriminering i arbetslivet på grund av kön och olika förväntningar på hur kvinnor och män ska och bör agera i arbetslivet såväl som i familjelivet.²¹ En så omfattande analys görs dock inte i detta avsnitt, utan fokus är på föräldraledighetens uppbyggnad och principer, med särskilt fokus på kvalificeringskrav, hur generös ersättningen är, vilka den omfattar och hur den som kommer till de studerande länderna kan ta del av trygghetssystem kopplade till föräldraledighet.

5.3.2 Föräldrapenningssystemet i Finland

I Finland finns ett antal olika former av ledighet från arbetet i samband med vård av barn och möjligheter till ersättning för förlorad arbetsinkomst. De inkomstrelaterade ersättningarna är moderskapspenning, faderskapspenning och den gemensamma föräldrapenningen (som sammantaget har benämningen föräldradagpenningar). Samtliga stöd kan utbetalas även till de föräldrar som inte är förvärvsaktiva, dvs. föräldrar som saknar inkomst eller har låga inkomster. Därutöver kan även hemvårdsstöd och moderskapsunderstöd utbetalas i samband med att ett barn föds.

Moderskapspenningen (*äitiysraha*) omfattar ersättning under 105 vardagar. Som vardagar räknas måndag till lördag med undantag av helgdagar som infaller på en vardag. Moderskapspenningen påminner om den svenska föräldrapenningens konstruktion på så sätt att den kan börja utbetalas till kvinnan före beräknad nedkomst. Till skillnad från i Sverige måste kvinnan vara moderskapsledig senast 30 vardagar (ca fem veckor) före nedkomsten. Vid behov kan kvinnan dessutom börja få moderskapspenning redan 50 vardagar (drygt två månader) innan nedkomsten. För rätt till moderskapspenning finns dels ett kvalificeringskrav och dels ett ansökningskrav. Ansökan om moderskapspenning ska göras senast två månader före beräknad födelse. För att alls få moderskapspenning

²¹ D. Grimshaw, J. Rubery The Motherhood Pay Gap: A Review of the Issues, Theory and International Evidence, ILO, 2015.

ska mamman ha varit försäkrad i Finland i 180 dagar omedelbart före beräknad nedkomst. Villkoret kan uppfyllas om kvinnan har varit försäkrad i ett annat EU-land eller EES-land, i Schweiz eller Israel.²² Under år 2014 ändrades kvalificeringsvillkoret från att tidigare vara formulerat som ett boendekrav till att vara ett krav på att den berörda personen ska ha varit sjukförsäkrad i 180 dagar före den beräknade tidpunkten för nedkomsten.²³

Faderskapsledigheten och faderskapspenningen (*isyysraha*) omfattar högst 54 vardagar (ca nio veckor).²⁴ Några av dessa (upp till 18 dagar) kan pappan använda för samma tid som då mamman är ledig med moderskaps- eller föräldrapenning, men endast från den tidpunkt då barnet har fötts. Resterande faderskapspenning kan sparas till efter föräldraledighetsperioden och användas fram till dess att barnet fyller två år (eller två år efter tidpunkten för adoptionen). Motsvarande kvalificeringskrav som för moderskapspenningen ställs även för rätt till faderskapspenning. Dessutom krävs det att fadern bor tillsammans med barnets mamma. I undantagsfall kan faderskapspenning betalas ut ändå, exempelvis då föräldrarna bor på olika adresser på grund av arbetet. Däremot betalar den ansvariga myndigheten Folkpensionsanstalten (FPA) inte faderskapspenning om föräldrarna är skilda och därför bor på olika adresser. Det finns viss flexibilitet för faderskapspenningen som inte finns i de övriga delarna av föräldradagpenningssystemet. De dagar som tas ut för samma tid som mamman är ledig kan tas ut i upp till fyra perioder. För resterande dagar kan en uppdelning göras på två perioder.

Föräldraledighet och föräldrapenning (*vanhempainraha*) varar sammanlagt i 158 vardagar (ca sex månader) och börjar löpa omedelbart efter moderskapsledigheten. Som vardagar räknas måndag–lördag med undantag av helgdagar som infaller på annan dag än söndag. Till skillnad från det svenska regelverket, där födelsen av ett nytt barn genererar nya dagar som kan användas parallellt med de gamla så slutar föräldrapenningperioden tidigare om det föds ett nytt barn och föräldrarna börjar få moderskaps- eller faderskapspenning. Mamman och pappan kan turas om att vara föräldralediga,

²² Sjukförsäkringslag 21.12.2004/1224.

²³ Lag om ändring av sjukförsäkringslagen, 30.12.13/1197.

²⁴ Utbetalas måndag–fredag (förutom om det är en helgdag som infaller på en annan dag än söndag, om ledigheten sträcker sig över ett veckoslut inräknas även lördagen).

men kan ha högst två perioder var med föräldrapenning. I likhet med situationen i Sverige kan föräldrarna arbeta under tiden de upp-
bär föräldrapenning, men då enbart med ersättning på miniminivå.
Föräldrapenningen kan också tas ut under samma tid genom att
båda föräldrarna arbetar deltid och tar ut föräldrapenning på deltid.
I likhet med moderskaps- och faderskapspenning finns ett kvali-
ficeringskrav på 180 dagar för rätt till föräldrapenning.²⁵ En pappa
har också rätt till föräldrapenning och faderskapspenning även om
mamman inte har rätt till föräldradagpenning på grund av att vill-
koret inte har uppfyllts. Pappans föräldrapenningsperiod börjar då
75 vardagar efter barnets faktiska födelsedatum.²⁶

För att föräldrapenning ska betalas ut måste föräldrarna leva
tillsammans, med undantag för när mamman inte deltar i vården av
barnet. Som ett ytterligare krav förutsätts även att mamman tidi-
gast fem och senast tolv veckor efter nedkomsten har genomgått
en s.k. efterundersökning hos en läkare eller hos en barnmorska
eller hälsovårdare som är anställd inom den offentliga hälso- och
sjukvården. FPA kan dock bevilja föräldrapenning om det finns sär-
skilda skäl, även om efterundersökning inte har utförts. Föräldra-
ledigheten kan pågå fram till dess att barnet är ungefär nio månader
gammalt.

Ersättningens nivå – en miniminivå och flera tak

Föräldrapenning och faderskapspenning är relaterad till årsarbets-
inkomsten. På inkomster upp till 36 686 euro är kompensationen ca
70 procent (år 2016). På den överstigande delen upp till 56 443 euro är
kompensationen ca 40 procent. För inkomster överstigande denna
högre nivå är kompensationen ca 25 procent. Moderskapspenningen
för de första 56 vardagarna ger 90 procents kompensation upp till
56 443 euro och 32,5 procent på den överstigande delen. För reste-
rande dagar är ersättning ca 70 procent enligt ovan. Även för fader-
skapspenningen och för den gemensamma föräldrapenningen är
ersättningen förhöjd under den första tiden. De 30 första dagarna
ger en ersättning på ca 75 procent.

²⁵ Sjukförsäkringslag 21.12.2004/1224.

²⁶ Sjukförsäkringslag 21.12.2004/1224.

Minimidagpenning på 23,93 euro per dag och betalas ut om föräldern inte har några arbetsinkomster.²⁷ Minimibeloppet är indexerat.

Moderskapsunderstöd

Varje mamma som är bosatt i Finland kan få moderskapsunderstöd, antingen i pengar (klumpsomma) eller i form av en moderskapsförpackning. En förutsättning för erhållande av stödet är att kvinnan före utgången av den fjärde månaden av havandeskapet har genomgått hälsoundersökning på en hälsovårdscentral eller en läkares mottagning.²⁸ FPA kan dock bevilja understöd trots underlåtelse att genomgå hälsoundersökning om det finns särskilda skäl.

Stöd för hemvård av barn

För en förälder med barn under tre år finns möjlighet att få hemvårdsstöd när föräldern inte nyttjar kommunal dagvårdsplats och vårdar barnet i hemmet. Vanligtvis beviljas stödet efter avslutad period med föräldrapenning. Hemvårdsstödet består av vårdpenning och av vårdtillägg samt i vissa fall ett kommunalt tillägg. Vårdpenningen är per kalendermånad 341,27 euro för ett barn under tre år och 102,17 euro för varje följande barn under tre år samt 65,65 euro för varje annat barn som inte har börjat skolan. Stödet för hemvård är beskattningsbar inkomst. Hemvårdsstödet kan betalas ut så länge föräldern vårdar ett barn under tre år, men kan inte betalas ut samtidigt som moderskapspenning eller föräldrapenning om inte dessa ersättningar är låga och många barn vårdas i familjen. Faderskapspenning inverkar också i vissa fall. En förvärvsarbetande förälder som har ett barn under tre år och som deltar i vården av barnet, har rätt till flexibel vårdpenning om föräldern arbetar deltid. Beloppet varierar beroende på den genomsnittliga veckoarbetstiden.

Även partiell vårdpenning kan betalas ut för föräldrar som arbetar deltid, högst 30 timmar i veckan. Den partiella vårdpenningen kan betalas ut även under grundskolans första och andra läsår.

²⁷ FPA-förmåner i siffror, 2016.

²⁸ Lag om moderskapsunderstöd 28.5.1993/477.

Under år 2011 var det 38 procent av barn under tre år som vårdades med hemvårdsstöd och 26 procent som vårdades i kommunalt daghem eller familjedagvård. För tre procent av barnen betalades stöd för privat dagvård och för 25 procent föräldrapenning. Tio procent av barnen hade andra vårdarrangemang.²⁹ 46 procent av barnen i åldern nio månader till två år omfattades av hemvårdsstödet år 2015 och av mottagarna var det sju procent som var män.³⁰

Utöver och i vissa fall i stället för vårdpenningen kan vårdtillägg betalas till familjen. Vårdtillägget är inkomstprövat och beräknas i förhållande till familjens månadsinkomster och familjens storlek.

Föräldrar som kommer till Finland med barn

Flexibiliteten är liten avseende hur moderskapspenning, faderskapspenning och föräldrapenning kan användas och den sammanlagda tiden med sådan ersättning sträcker sig även enbart ca nio månader in i ett barns liv. Enbart ett fåtal dagar av faderskapspenningen kan sparas fram till dess barnet är två år. Därmed innebär den finländska modellen för vård och omsorg om ett litet barn att någon retroaktiv föräldrapenning inte kan betalas ut för äldre barn.

Dessutom innebär kvalificeringsvillkoret om viss tids försäkring före barnets födelse för rätt till moderskapspenning, faderskapspenning och föräldrapenning ytterligare begränsningar för möjligheten att få ersättning för de föräldrar som kommer till Finland med barn. Detta villkor kan medföra svårigheter att få tillgång till förmåner för en förälder som kommer till Finland med barn födda utomlands. För EU-medborgare kan kvalificeringsvillkoren uppfyllas i ett annat medlemsland och därmed kan dessa föräldrar få rätt till ersättning om övriga villkor är uppfyllda.

I likhet med vad som är fallet i Sverige är det uppehållstillståndet som utgör startpunkt för tillgång till de finländska sociala trygghetssystemen. Den som söker asyl i Finland anses inte vara stadigvarande bosatt i Finland under den tid då denne vistas i landet, utan det krävs att asylansökan beviljats genom ett beslut som vunnit laga kraft. Den som fått uppehållstillstånd på grund av tillfälligt

²⁹ Barn- och familjepolitiken i Finland, Social- och Hälsovårdsministeriet, broschyr 9 Sve, 2013.

³⁰ FPA statistik, Förmåner till barnfamiljer 2015, Kela.

skydd anses inte heller stadigvarande ha flyttat till Finland. För den om fått uppehållstillstånd och anses stadigvarande bosatt tillämpas lagstiftningen om social trygghet från och med den tidpunkt då villkoren uppfylls.³¹

Under år 2014 genomfördes en ändring av kvalificeringsvillkoret sedan det förra villkoret hade visat sig fungera väl strikt när det gäller tredjelandsmedborgare som arbetade i Finland. Trots att föräldrarna kunde ha varit sjukförsäkrade genom arbete i Finland före barnets födelse fanns ingen rätt till föräldradagpenning på grund av kravet på viss tids bosättning i Finland. Ändringen innebar att alla som är försäkrade i Finland på grundval av sitt arbete och som uppfyller kravet på att de ska ha varit försäkrade i 180 dagar kommer att ha rätt till föräldradagpenning, även om de inte har varit stadigvarande boende i Finland före den beräknade tidpunkten för nedkomsten.

För de föräldrar som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret kan vården av barnet i stället ske genom antingen kommunala eller privata daghem eller genom att föräldrarna sköter barnet och då får hemvårdsstöd. Hemvårdsstödet kan betalas ut när familjen har ett barn under tre år och nivån på stödet ökar med antalet barn. I Finlands har diskussionen om hemvårdsbidraget och dess möjligen negativa effekt på framför allt kvinnors arbetskraftsutbud diskuterats i mindre utsträckning än vad som varit fallet med det svenska vårdnadsbidraget.

5.3.3 Föräldrapenningssystemet i Danmark

Det danska systemet för föräldraledighet och föräldrapenning (*barselsdagpenge*) omfattar föräldrar som förvärvsarbetar, har arbetslöshetsersättning och i vissa fall praktikanter och studenter som avslutat sina studier före barnets födelse. För rätt till föräldrapenning som anställd ska föräldern ha varit anställd oavbrutet i minst 13 veckor och arbetet ska ha varat i minst 120 timmar. För en egenföretagare ställs andra krav på aktivitet som exempelvis att föräldern har arbetat minst halvtid (18,5 timme) i minst sex månader av den senaste

³¹ Lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet 30.12.1993/1573.

tolvmånadersperioden liksom att föräldern har arbetat den senaste månaden innan föräldern går på ledighet.³²

Eftersom moderskapsledigheten och moderskapspenningen startar innan barnets födelse krävs att förvärvsvillkoret är uppfyllt innan barnets födelse för att rätt till ersättning ska föreligga. Mamman har rätt till graviditetsledighet i fyra veckor innan den beräknade födelsen samt har två veckors obligatorisk ledighet efter födelsen. Under denna tid kan hon få föräldrapenning/mammapenning. Efter denna period finns möjlighet till ytterligare mammaledighet med ersättning under tolv veckor som förverkas om dagarna inte används. Pappan har rätt till två veckors ledighet med ersättning som kan användas från barnets födelse eller efter avtal med arbetsgivaren fram till dess barnet är 14 veckor gammalt, även här är det därför nödvändigt att ha uppfyllt arbetsvillkoret innan barnets födelse. Efter denna period kan båda föräldrarna vara föräldralediga i 32 veckor var. Föräldrarna kan välja hur de vill förlägga dessa veckor, delvis tillsammans eller i perioder efter varandra. Dagarna kan användas fram till dess att barnet är 46 veckor gammalt. Ersättning för förlorad inkomst kan dock högst betalas ut för 32 veckor, dessa veckor får föräldrarna fördela fritt mellan sig. Pappan kan även börja sin föräldraledighet under tiden mamman är ledig om familjen så önskar. Om arbetsgivaren godkänner det kan föräldrarna även arbeta halvtid och få ersättning på halvtid och på så sätt förlänga ledigheten och tiden med ersättning.

Föräldrar som önskar gå tillbaka till heltidsarbete tidigare kan skjuta upp sin ledighet ända fram till barnets nioårsdag. Möjligheten att skjuta upp sin ledighet gäller inte arbetslösa, men om de får ett arbete under barnledigheten kan även de skjuta upp sin ledighet om de har sådan kvar.

Ersättningen under föräldraledigheten beräknas utifrån hur många timmar i veckan föräldern arbetar samt hur hög timlönen är. Det finns ett tak om högst 4 180 danska kronor i veckan före skatt. I vissa fall, beroende på anställningsavtal m.m. betalar arbetsgivaren full lön under hela eller delar av föräldraledigheten och då betalas ersättningen ut till arbetsgivaren. I Danmark var det ca nio procent av föräldrapenningen som användes av män under 2014.³³

³² Lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel (barselloven): LBK nr. 571 af 29/04/2015.

³³ <http://www.statistikbanken.dk/10040>, 2016-09-25.

De föräldrar som har kontanthjälp (*kontanthjælp* och *uddannelsehjælp*), vilket är en form av ekonomiskt bistånd, har inte rätt till föräldrapenning utan får i stället behålla detta stöd. Reglerna för kontanthjälp ändrades under år 2015 och innebär att rätten är villkorad med att den sökande ska ha varit bosatt i Danmark i sju av de senaste åtta åren.³⁴ Om villkoret inte är uppfyllt utbetalas i stället integrationsersättning (*integrationsydelse*). Om en förälder med integrationsersättning eller kontanthjälp ska vara föräldraledig får denne behålla ersättningen under samma tidsperiod för ledighet som hade varit fallet om föräldern haft rätt till föräldrapenning, dvs. för mamman fyra veckor innan födelsen, 14 veckor efter samt därefter 32 veckors föräldraledighet, om denna inte används av den andra föräldern.

Efter föräldraledigheten kan vården av barnen ske genom åldersanpassad barnomsorgsplats. De danska kommunerna är skyldiga att ge omsorgsplats från och med den tidpunkt då barnet är 26 veckor fram till skolstarten. Barnomsorgen kan ske i kommunal eller privat regi. Kommunerna kan även ge föräldrarna möjlighet att få en vårdnadsbidragsliknande ersättning för egen vård av barnet från den 24:e veckan av barnets levnad fram till skolstarten.³⁵ Ersättningen kan ges om inte offentlig barnomsorg nyttjas och villkoren bestäms av kommunen t.ex. avseende vilka åldrar som ska omfattas och hur länge bidraget kan betalas ut. Perioden med bidrag får dock inte vara kortare än åtta veckor eller längre än ett år. Ersättning kan ges för maximalt tre barn samtidigt och får inte överstiga beloppet för maximal dagpenning.³⁶

Föräldern som mottar ersättningen kan inte samtidigt få inkomst av arbete eller motta offentliga transfereringar. Dessutom måste den som ansöker om ersättningen ha varit bosatt i Danmark i sju av de senaste åtta åren. Kravet om bosättningen gäller inte för EU/EES-medborgare.³⁷

³⁴ Lov nr. 1000 af 30/08/2015 Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love.

³⁵ Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven) LBK nr 748 af 20/06/2016.

³⁶ Sjukpenningen utgör högst 4.180 danska kronor per vecka för en anställd (2016).

³⁷ LBK nr 748 af 20/06/2016, Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven).

Föräldrar som kommer till Danmark med barn

Vid inflyttning till Danmark gäller motsvarande kvalificeringskrav för rätt till föräldrapenning som finns för de föräldrar som bor i landet. Om en förälder kommer till Danmark med barn kan föräldrapenning därmed oftast inte utbetalas för äldre barn. För den som flyttar till Danmark från ett annat EU/EES-land inom 13 veckor före ledigheten så kan anställning i det förra landet räknas som en del av de 13 veckor som krävs för kvalificering. Dock ställs kravet att föräldern arbetar i Danmark när ledigheten påbörjas. Någon ersättning från något annat land får heller inte betalas ut för samma barn och tid för att dansk föräldrapenning ska kunna utbetalas. Det finns ingen möjlighet att skjuta upp ledighet eller ersättning om föräldern inte har omfattats av rätt till föräldrapenning (i Danmark eller i annat EU-land) innan dess att barnet är 46 veckor gammalt.³⁸ Om enbart en förälder har rätt till föräldrapenning/mamma-penning/pappapenning i Danmark finns rätt till 16 av de 32 veckorna med föräldraledighet. Om den andra föräldern inte får ersättning från något annat land eller om föräldern bor ensam med barnet kan 32 veckor ändå betalas ut.

Rätt till barnomsorg finns för alla barn äldre än 26 veckor, men för att få bidrag från kommunen för att ta hand om sina egna barn i hemmet krävs att föräldern har bott i Danmark i sju av de senaste åtta åren. Detta utestänger de föräldrar som kommer till Danmark från länder utanför EU/EES-området från möjligheten att få sådan ersättning i nära anslutning till tidpunkten för bosättning.

För de föräldrar som inte arbetar och i stället uppbär t.ex. konstantstöd eller integrationsersättning, får dessa ersättningar behållas under motsvarande tid som föräldrapenning kan utbetalas.

5.3.4 Föräldrapenningssystemet i Norge

Den norska modellen för föräldraledighet bygger på tre olika stöd med delvis olika villkor. Den sammanlagda längden på stödet är 49 veckor med 100 procents ersättning eller 59 veckor med 80 procents ersättning. Det finns vissa möjligheter att förlänga perioden

³⁸ Vejledning om EF-reglerne om social sikring – Del V Barseldagpenge: VEJ nr 9254 af 31/05/2010.

ytterligare och att använda de olika stöden flexibelt och t.ex. varva med arbete. Rätten till ersättning är inte helt individuell utan beror delvis på den andra förälderns rätt till ersättning eller aktivitet. Faderskvoten (*fedrekvoten*) och moderskvoten (*mødrekvoten*) är de veckor med föräldrapenning som är reserverade för pappan respektive mamman. Den gemensamma perioden (*fellesperioden*) är resterande del av föräldrapenningperioden och delas mellan mamman och pappan.

Föräldrapenning kan betalas ut om föräldern är medlem i Folkestrygden (vilket föräldern kan bli antingen genom bosättning eller genom arbete) och föräldern har varit yrkesaktiv. Utbetalning av vissa andra stödformer, exempelvis dagpenning på grund av arbetslöshet och sjukpenning, kan likställas med att föräldern har varit yrkesaktiv. Det krävs också att föräldern har haft pensionsgrundande inkomster i Norge på en viss nivå³⁹ i minst sex av de tio senaste månaderna innan ledigheten inleds, vilket sker tre veckor innan födelsen. För mammans del innebär det att kvalificeringsvillkoret måste uppfyllas i sin helhet innan barnets födelse. Arbete i EU/EES-land kan läggas samman med tiden i Norge. Det krävs dock att arbete utförts i Norge för att sammanläggning av perioder ska kunna ske.

När ett barn föds kan mamman ta ut sin mödrakvot som är tio veckor med ersättning. Sex av dessa veckor måste tas direkt efter födelsen. Faderskvoten kan tas ut under sammantaget tio veckor, och pappan kan börja ta ut dagarna efter de första sex veckorna. För faderskvoten ställs ett extra kvalificeringskrav. Båda föräldrarna måste ha haft arbete under minst sex av de tio senaste månaderna. Om mamman inte uppfyller villkoret får pappan inga dagar. Om pappan inte uppfyller villkoren för faderskvot så tillfaller de tio veckorna mamman. Under tid då föräldrarna använder mödra- eller faderskvoten ställs inga krav på att den andra föräldern ska arbeta, söka arbete eller delta i andra insatser. Krav på aktivitet ställs dock i vissa fall under den resterande, gemensamma föräldrapenningperioden. Det är ett krav att mamman deltar i aktiviteter (arbete, studier etc.) när pappan använder sig av ledigheten. Den gemensamma föräldrapenningperioden börjar tre veckor innan barnets födelse då mamman

³⁹ Årsinkomsten måste vara minst hälften av grundbeloppet som den 1 maj 2016 var 92 576 norska kronor.

kan vara ledig om hon önskar. Om veckorna inte används så går de inte att spara till efter barnets födelse. Längden på ledigheten är även beroende på vilken ersättningsnivå som föräldrarna väljer. Om de väljer en ersättning på 100 procent blir antalet ersatta veckor 26, om de i stället väljer en ersättningsnivå på 80 procent blir längden 36 veckor. Den ersättningsgrad som mamman väljer, kommer också att gälla för pappan.

Ersättningen som betalas ut under ledigheten är beroende av arbetsinkomsten som föräldern hade när denne gick på ledighet. Föräldrapenning betalas för fem dagar per vecka, inte lördagar och söndagar. Det finns även ett inkomsttak.

Både mödrakvoten, faderskvoten och den gemensamma perioden med föräldrapenning kan skjutas fram i tiden om föräldern arbetar heltid eller t.ex. är sjuk. Enbart vissa dagar kan skjutas upp för senare användning. Av det som är mammakvoten kan enbart fyra veckor av de totalt tio skjutas upp, av pappans kvot kan samtliga tio veckor skjutas upp och av den gemensamma föräldrapenningen kan 26 veckor skjutas upp om föräldrarna väljer en 100-procentig ersättning. Tre veckor av föräldrapenningen kan inte skjutas upp då den ska tas ut innan barnets födelse. Föräldrapenning och arbete kan också tas ut för del av dag. Ersättningen måste dock tas ut innan dess att barnet fyller tre år.

Om ett barn till föds eller adopteras innan ersättningsperioden för det första barnet har tagit slut mister föräldrarna rätten till reserverande veckor. Men en ny föräldraledighetsperiod kan infalla för det nya barnet, och startar då tre veckor före beräknad födsel.

Ett engångsstöd (*engangsstønad*) kan utbetalas om föräldrarna inte har kvalificerat sig för föräldrapenning. Föräldern måste omfattas av folketrygden. Stödet betalas ut som en fast summa och måste sökas inom sex månader efter födelsen eller adoptionen. En pappa har rätt till stöd om denne har ensam vårdnad om barnet, eller övertar omsorgen om barnet i syfte att ha ensam vårdnad och barnet är yngre än 56 veckor. Beloppet är 46 000 norska kronor från och med den 1 januari 2016.⁴⁰ Det var 16 procent av de gravida kvinnorna som mottog engångsstöd under år 2014.⁴¹

⁴⁰ www.nav.no, 2016-05-26.

⁴¹ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/engangsst%C3%B8nad-ved-f%C3%B8dsel>, 2016-06-01.

I Norge kan även ett vårdnadsbidrag (*kontantstøtte*) utbetalas. Det kan ges till barn mellan ett och två år. Totalt kan ersättning betalas ut i elva månader och en förutsättning är att barnet inte deltar på heltid i offentlig barnomsorg. Deltidsdeltagande går att kombinera med kontantstøtte på deltid. I de fall barnet inte alls deltar i offentlig barnomsorg är bidraget 6 000 norska kronor per månad. Om barnet deltar mindre än 20 timmar är bidraget 3 000 kronor per barn och månad. Bidraget är skattefritt. Under år 2012 var det 36 procent av ettåringarna som vårdades med vårdnadsbidraget.⁴²

Barn har rätt till förskoleplats om de fyller ett år senast den 31 augusti det år man ansöker om platsen. Rätten ska uppfyllas från augusti månad det år man ansöker om plats. Barn födda från och med september har rätt till plats från och med augusti följande år. Det innebär att barn som fyller ett år efter den 31 augusti inte blir prioriterade vid antagning. De kan dock få plats på förskolan om det finns platser. En förändring av reglerna diskuteras för närvarande för att möjliggöra en tidigare förskolestart.⁴³

Föräldrar som kommer till Norge med barn

För en förälder som kommer till Norge med barn yngre än tre år finns små möjligheter att få föräldrapenning på grund av de kvalificeringskrav som ställs. För att föräldrarna ska få rätt till de olika formerna av föräldrapenning måste båda föräldrarna ha arbetat i Norge viss tid. För en mamma måste hela kvalificeringsperioden ha skett innan barnets födelse. Pappan kan tjäna in till ersättning också efter det att barnet är fött. En pappa kan därmed påbörja ledighet efter att kvalificeringsperioden har uppfyllts, men möjligheten till ersättning i form av föräldrapenning börjar minska från den sjunde veckan efter födelsen. Vid beräkning av ersättningens längd utgår man från barnets födelsedatum, det innebär att när en förälder kommer till Norge med ett äldre barn kan fler veckor med ledighet ha "brunnit inne".

⁴² Meld. St.24 (2015–2016) Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter.

⁴³ Meld St. 24 (2015–2016) Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter.

Det finns viss möjlighet att skjuta upp ledigheten till senare, en sådan ansökan måste dock göras inom viss tid. För att en pappa ska kunna skjuta upp ledigheten måste han ansöka om detta senast innan sista datumet för föräldraledighetsperioden. Lagen anger dessutom att ett uppskjutande av tiden för föräldraledighet enbart är möjligt om föräldern i stället för ledighet återgår till sysselsättning, arbete på heltid, utbildning eller på grund av sjukdom är förhindrad att vårda barnet.⁴⁴ För att pappor ska kunna använda sig av föräldrapenning (inte faderskvoten) krävs dessutom att mamman är i sysselsättning, genom arbete eller studier.

Möjligheten att få engångsbeloppet (*engangsstønad*) begränsas också av bestämmelsen att ansökan om detta ska ske senast sex månader efter födelsen.

För de föräldrar som har barn mellan ett och två år finns möjlighet att få vårdnadsbidrag (*kontantstøtte*). Det diskuteras för närvarande om det ska läggas till krav på viss tid för bosättning i Norge för rätt till vårdnadsbidrag.⁴⁵ Förslaget som nu är på remiss skulle innebära att det införs ett krav på minst fem års bosättning i Norge för att ha rätt till vårdnadsbidrag. Ett sådant villkor skulle innebära att föräldrar som kommer till Norge från länder utanför EU/EES måste ha bott i Norge en längre tid och att det därmed inte blir möjligt att få stödet för barn födda utomlands. Inte heller de som får barn i Norge även några år efter ett uppehållstillstånd beviljas kan få ta del av vårdnadsbidrag om förslaget blir verklighet.⁴⁶

5.3.5 Föräldrapenningssystemet i Tyskland

Den tyska föräldrapenningen (*elterngehalt*) liknar den svenska föräldrapenningen på så sätt att den omfattar båda föräldrarna och är relativt lång med upp till 14 månaders ersättning. Tolv månader är basen och om båda föräldrarna använder föräldrapenning kan de få ersättning under sammanlagt 14 månader. Föräldrapenningen kan i huvudsak användas under 14 månader, men möjlighet finns att dela upp utbetalningen så att den tiden kan fördubblas med hälften av

⁴⁴ Meld St. 24 (2015–2016) Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter.

⁴⁵ Meld St. 24 (2015–2016) Familien – ansvar, frihet og valgmuligheter.

⁴⁶ Höringsnotat, Förslag till ändringar i trygderegelverket i lys av asylsökarsituationen, Arbetids- og Socialdepartementet, 4 juli 2016.

ersättningen. Det innebär att föräldrapenning kan betalas ut ungefär fram till dess att barnet är tre år gammalt. Tre år är också gränsen för rätt till föräldraledighet. Det är dessutom, i likhet med Sverige och Finland, men till skillnad från vad som är fallet i Norge och Danmark, möjligt för både yrkesaktiva och för de som inte arbetat innan de fick barn att få rätt till föräldrapenning. För barn födda från och med den 1 juli 2015 finns två varianter av föräldrapenning, dels en föräldrapenning som utgör basen och dels en föräldrapenning-plus som gör det möjligt att använda föräldrapenningen mer flexibelt. Genom att ge en möjlighet att kombinera arbete och ledighet kan tiden med ersättning förlängas.

Basen för beräkningen av ersättningen är föräldrarnas förvärvsinkomst under de senaste tolv månaderna. Föräldrapenning utgör ungefär 67 procent av den tidigare inkomsten men procentsatsen varierar något beroende på hur mycket föräldern tjänar. Det finns en miniminivå för de som inte har arbetat på 300 euro per månad och en maximinivå på 1 800 euro per månad.⁴⁷ Barnet måste bo tillsammans med föräldern för att föräldrapenning ska kunna betalas ut. Om det föds ett nytt barn i familjen kan ett ytterligare månatligt syskonbidrag betalas ut. Bidraget gäller om familjen redan har ett barn under tre år eller två barn under sex år eller om ett barn under fjorton år har en funktionsnedsättning. Föräldrapenningen höjs då med minst 75 euro per månad.

Möjligheten att använda föräldraledigheten begränsas till högst tre perioder, men kan kombineras med arbete på deltid (mindre än 30 timmar per vecka). För barn födda från och med den 1 januari 2015 är det möjligt att skjuta upp 24 månader av ledigheten fram till dess att barnet är åtta år.

För kvinnor som arbetar i Tyskland är det obligatoriskt att vara mammaledig under viss tid i syfte att skydda barnets och mammans hälsa. Ledigheten börjar sex veckor innan födelsen och är då frivillig. Det är dock obligatoriskt att vara ledig åtminstone åtta veckor efter födelsen. Dessa veckor är betalda och är en ersättning som är separat från föräldrapenningen (*mutterschaftsgeld*). Om kvinnan använder sig av denna ersättning kommer motsvarande månader dock att räknas av från föräldrapenningen.⁴⁸

⁴⁷ www.elterngeld.com, 2016-06-01.

⁴⁸ <http://www.familien-wegweiser.de/wegweiser/service,did=75670.html>, 2016-08-30.

Under år 2015 avskaffades det federala vårdbidraget (*betreuungs-geld*) som har varit möjligt att uppbära för föräldrar till barn mellan 15 och 36 månader som inte använde offentligt finansierad barnomsorg. En federal domstol fastslog att sådan ersättning inte kan regleras på riksnivå och att bidraget därför skulle avskaffas. Ersättningen användes av ca 60 procent av barnen på riksnivå, men med stora regionala skillnader.⁴⁹ Ersättningen låg på 150 euro i månaden vid avskaffandet. Sedan dess har bland annat Bayern fastslagit att de avser att fortsätta erbjuda vårdbidrag på regional nivå. De medel som sparas på riksnivå ska huvudsakligen användas för att finansiera utbyggnaden av barnomsorgsplatser.

Föräldrar som kommer till Tyskland med barn

Föräldrar som kommer till Tyskland med barn under tre år kan använda föräldrapenningen, antingen på en basnivå om 300 euro i månaden eller genom att få ersättning relaterad till inkomsten i Tyskland. Ersättning kan betalas ut under totalt 14 månader om båda föräldrarna använder ersättning under minst två månader. Det finns även en särskild bestämmelse som beskriver vad som gäller för de som kommer till Tyskland i annat syfte än att använda sin rätt till fri rörlighet inom EU, t.ex. när de är bosatta med uppehållstillstånd som asylsökande eller som studerande. I dessa situationer finns ingen generell rätt till ersättning med föräldrapenning.⁵⁰ För rätt till ersättning ställs krav på bland annat minst tre års bosättning.⁵¹

Om familjen är bosatta i en region som erbjuder vårdnadsbidrag kan sådant bidrag utbetalas fram till dess att barnet är tre år gammalt.

5.3.6 Föräldrapenning huvudsakligen riktad till förvärvsarbete

Sammanfattningsvis kan det, utifrån dessa fyra nedslag i länder med förmånliga föräldraförsäkringsförmåner och förhållandevis höga immigrationstal, konstateras att för de föräldrapenningsliknande

⁴⁹ <http://www.br.de/nachrichten/betreuungsgeld-bayern-kabinett-102.html>, 2016-08-30.

⁵⁰ <http://www.familien-wegweiser.de/wegweiser/stichwortverzeichnis,did=93560.html>, 2016-06-01.

⁵¹ <http://www.elterngeld.com/elterngeld-berechtigte.html>, 2016-06-01.

förmåner som utbetalas i respektive land är rätten till förmånerna mycket starkt kopplad till att föräldern är förvärvsaktiv. I Finland och Tyskland finns dock, liksom i Sverige, möjlighet även för icke-yrkesaktiva att få del av föräldrapenning i form av en miniminivå. I Danmark och Norge finns kvalificeringskrav i form av krav på arbete under viss tid och på viss nivå för att överhuvudtaget ges rätt till föräldrapenning. I Finland finns ett krav på viss tids bosättning eller arbete för rätt till föräldrapenning. I Danmark, Finland och delvis Norge är villkoren kopplade till tiden innan barnets födelse. I Norge finns ett arbetsvillkor som går att uppfylla för pappan efter en viss tid. I Norge är villkoret därmed i praktiken en väntetid för förmånen i de fall föräldern får ett arbete efter ankomsten till Norge. Sverige har enbart krav på bosättning vid försäkringstillfället för att få rätt till föräldrapenning, men ett särskilt kvalificeringskrav för att få ersättning relaterad till den tidigare inkomsten.

I Tyskland finns ett särskilt boendevillkor riktat till de föräldrar som får uppehållstillstånd i Tyskland t.ex. på grund av flykt från krig. För dessa föräldrar finns krav på minst tre års bosättning innan föräldrapenningen kan användas. I samtliga studerade länder finns alltså trösklar för tillgång till föräldrapenningssystemen, något som skiljer sig från Sverige där rätt till ersättning baseras på bosättning och utan krav på viss tids försäkring, via boende eller arbete för full föräldrapenning, om än med en lägre ersättningsnivå. Samtliga länders kvalificeringskrav tar hänsyn till kraven på fri rörlighet och likabehandling inom EU/EES-området på så sätt att kvalificeringsperioderna kan uppfyllas med t.ex. bosättning eller arbete i annat land inom unionen.

En stor skillnad mellan de studerade länderna och svensk lagstiftning är även flexibiliteten och längden på föräldrapenningen och föräldraledigheten. Den föräldraledighet som ersätts med föräldrapenningliknande förmåner är i de studerade länderna i huvudsak något som används innan barnet fyller tre år. I Danmark ges även möjlighet att spara ett mindre antal dagar för senare bruk, men det har uppställts höga krav för att få skjuta upp ledigheten. Det svenska systemet står ut när det gäller det totala antalet ersatta dagar, tidsrymden för uttag av föräldrapenning och flexibiliteten.

Tabell 5.4 Jämförande tabell – föräldraledighet och föräldrapenning

Land	Förmån	Personkrets	Längd	Högsta ålder för nyttjande	Kvalificeringskrav
Sverige	1. Föräldrapenning. 2. Tillfällig föräldrapenning i samband med ett barns födelse eller adoption.	1. Alla 2. Arbetstagare, egenföretagare, de som avstår a-kassa.	1. 480 dagar, hälften var till vårdnadshavarna. 2. Tio dagar till den andra föräldern.	Efter det att barnet fyllt fyra år kan enbart 96 dagar användas. Övre ålder 12 år. För barn födda före 1 jan 2014 gäller åtta år och fritt uttag. De tio dagarna kan användas fram till den 60:e dagen efter hemkomsten från förlossning.	Ja. Försäkrad på viss nivå minst 240 dagar före barnets födelse för att ha möjlighet till inkomstrelaterad ersättning de första 180 dagarna. De tio dagarna kan utbetalas till den som avstår arbete eller a-kassa, har en sjukpenninggrundande inkomst.
Finland	Moder-skaps-ersättning (1) fader-skaps-ersättning (2) och föräldrapenning (3)	Alla	1. 105 dagar. 2. 54 dagar. 3. 158 vardagar.	1. ca 3 månader. 2. två år. 3. nio månader.	Ja. Försäkrad i 180 dagar före barnets födelse för samtliga tre delar. För föräldrapenning krävs att kvinnan genomgått en hälsoundersökning inom viss tid. För faderskapspenning krävs att föräldrarna lever tillsammans.
Norge	Moder-skaps-ersättning (1) fader-skaps-ersättning (2) och föräldrapenning (3)	Förvärvsaktiva	Mamman: 10 veckor, varav 6 direkt efter födelsen (+ 3 innan födelsen om hon önskar och som räknas av från föräldrapenningperioden). Pappan: 10 veckor. Gemensamt: 26 veckor på 100 procent eller 36 veckor på 80 procent.	Tre år.	Ja. Pensionsgrundande inkomster över viss nivå i 6 av de tio månader som kommer närmast före barnets födelse när det gäller mamman. För pappan kan senare kvalificering komma att ske. För rätt till faderskapsersättningen krävs att båda föräldrarna uppfyller kravet om vissa inkomster. Under perioden med föräldrapenning finns ett aktivitetskrav riktat till mamman. Hon måste arbeta eller studera för att pappan ska kunna använda ersättningen.

Land	Förmån	Personkrets	Längd	Högsta ålder för nyttjande	Kvalificeringskrav
Danmark	Föräldrapenning	Förvävsaktiva (+arbetslös och vissa i praktik eller som avslutat studier).	Mamman: 14 veckor direkt efter födelsen (+ 4 innan födelsen om hon önskar). Pappan: 2 veckor som används innan barnet är 14 veckor. Gemensamt: 32 veckor.	Som huvudregel fram tills barnet är 46 veckor, men viss del av ledigheten kan skjutas upp till dess barnet är nio år om föräldern är anställd.	Ja. Oavbruten period av förvävsarbete eller omfattad av arbetslöshetsersättning innan barnets födelse t.ex. 13 veckor för anställda.
Tyskland	Föräldrapenning	Alla	12+2 månader om båda föräldrarna använder försäkringen.	Huvudsakligen fram till barnets treårsdag och föräldrarna nyttjar möjligheten att ta ut ersättning på halvtid. Kan skjuta upp viss del av ledigheten till barnet är åtta år.	Särskild regel för de som har uppehållstillstånd maa flykt från krig. Dessa måste bl.a. varit bosatta i Tyskland i tre år.

Systemen för föräldraledighet och föräldrapenning skiljer sig mycket åt mellan länderna avseende uppdelningen mellan män och kvinnor, tiden för uttag, flexibiliteten och de olika krav som ställs på tidigare förvävsarbete och situationen för familjen i övrigt. Kvalificeringsvillkoren är oftast individuellt utformade, och villkorar helt rätten till ersättning. De enskilda förmånerna är också mer riktade och separerade från varandra i form av moderskapsersättningar, faderskapsersättningar m.m. Möjligheten till sammanläggning av föräldraledighetsperioder är också mindre än i Sverige för t.ex. Norge och Danmark där födelsen av ett nytt barn påverkar rätten till ersättning för ett äldre, något som skulle kunna betecknas som motsatsen till Sveriges s.k. snabbhetspremie, dvs. möjligheten att bibehålla en hög ersättningsnivå från föräldrapenningen om en kvinna blir gravid på nytt inom viss tid. För de föräldrar som kommer med barn till Finland, Norge, Danmark och Tyskland finns på grund av kvalificeringskraven kopplade till arbete begränsade möjligheter att vara föräldralediga med föräldrapenningförmåner. I t.ex. Danmark finns i stället möjlighet för de föräldrar som inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden att vara lediga med bibehållen ersättning från det allmänna i form av bl.a. integrationsersättning. För de kvinnor och män som inte är etablerade på arbetsmarknaden finns begränsade möjligheter att få tillgång till föräldrapenningssystemen även när ett

barn föds i landet, tröskeln för tillgång till föräldrapenningsystemet är betydligt lägre i Sverige. Förutsättningarna att genomföra en analys av effekterna av de system som finns i Norge, Danmark, Finland och Tyskland är små, givet tiden för utredningens arbete, tillgången till nödvändig statistik och möjliga jämförelsegrupper. Det kan dock konstateras att i samtliga länder är utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande lägre än vad som är fallet för inrikes födda samt att flera av länderna adresserat frågan om inläsningseffekter i relation till hur föräldrarna, främst kvinnor, använder förmåner för vård av barn, oavsett övre åldergränser för föräldrapenning.

Vårdnadsbidrag

I Finland, Danmark, Norge och i vissa delstater i Tyskland finns vårdnadsbidragsliknande förmåner som kan betalas ut efter perioden med föräldrapenning har avslutats. Konstruktionen av de olika förmånerna ser väldigt olikartad ut i de studerade länderna men möjliggör för föräldrarna att vårda barnet i hemmet med ersättning från staten eller kommunen huvudsakligen när barnet är litet och under en begränsad tidsrymd. I Norge, Finland och Tyskland är förmånen mer öppen för samtliga som är bosatta i de kommuner/regioner som tillhandahåller förmånen. Danmark urskiljer sig särskilt med ett strängt boendekrav och förmånen kan heller inte användas när hushållet mottar en rad andra förmåner. För rätt till ersättning ska föräldern ha varit bosatt i Danmark i minst sju av de åtta senaste åren.

Det kommunala vårdnadsbidraget avskaffades i Sverige under år 2015 men omsorgsformer som kan likställas med ett sådant bidrag finns kvar i de nu jämförda länderna. I Sverige har det dock även diskuterats att möjligheten till att motta ersättning på grundnivå under lång sammanhängande tid kan ses som motsvarigheten ett vårdnadsbidrag eftersom det saknas koppling till tidigare förvärvsarbete. Debatten om effekterna av bidragen har varit ungefär desamma i de olika länderna, med särskilt fokus på de kvinnor som innan ledigheten har sämre anknytning till arbetsmarknaden. Enligt en nordisk kartläggning var de huvudsakliga argumenten bakom inrättandet av vårdnadsbidragsliknande förmåner valfrihet för familjen

och att olika val av barnomsorg i högre grad skulle likställas när det gäller finansiering samt önskemål om att få mer tid för familjen och barnen.⁵² Kritiken koncentrerar sig på effekten på jämställdhet mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden och i hemmet. Kritikerna menar att eftersom ersättningen i första hand tas ut av kvinnor kan det leda till att cementera kvinnors roll som huvudsakliga vårdgivare och försämra möjligheterna till en fast förankring på arbetsmarknaden. Barnets perspektiv tas upp av både förespråkare och kritiker. Mer tid till anknytning och en lugnare miljö framhävs av förespråkarna till bidraget, medan kritikerna menar att barn kan utestängas från förskola som kan gynna den framtida skolgången. Det har också framförts argument om att ett vårdnadsbidrag kan förhindra en utbyggnad av barnomsorg och förskola. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) argumenterar i en studie från år 2011 att vårdnadsbidraget skapar en fattigdomsfälla för kvinnor som redan befinner sig långt från arbetsmarknaden. Särskilt gäller detta kvinnor som invandrat som ses som en utsatt grupp på grund av det låga arbetsmarknadsdeltagandet.⁵³ Finland utmärker sig i sammanhanget på så sätt att andelen som använder förmånen är hög, 46 procent av de barn som kan omfattas av förmånen hade föräldrar som använde sig av den möjligheten. I de övriga länderna är användandet lägre.

⁵² Cedstrand, S och Duvander, A-Z, Cash for Childcare, en översikt av systemen i de nordiska länderna, Nordens Valfärdscenter, 2012.

⁵³ Segendorf och Teljosou, Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration, ESO 2011:5.

6 Överväganden och förslag

6.1 Utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag

Utredningen har i tidigare kapitel redogjort för vilka det är som kommer till Sverige med barn samt deras levnadsförhållanden. Gruppen immigranter är inte homogen, utan består av personer med olika födelseländer, medborgarskap och även olika grund för sin bosättning i Sverige. Av de ca 105 000 personer som blev bosatta i Sverige (folkbokförda) från länder utanför Norden under 2015 var det en femtedel som kom från andra EU- eller EES-länder och fyra femtedelar som kom från länder utanför de regionerna. Den senare gruppen består av asylsökande som får uppehållstillstånd i Sverige, andra är arbetskraftsinvandrare, studerande och även återvändande svenska medborgare som arbetat eller studerat utomlands. Även anhöriginvandrare ingår i gruppen. Gemensamt för dem alla är att de omfattas av socialförsäkringen, och föräldrapenningen, från den tidpunkt de enligt socialförsäkringsbalken (SFB) är bosatta eller arbetar i Sverige. Gemensamt för vissa immigranter är också att deras etablering på arbetsmarknaden är långsam och utdragen, vilket är särskilt tydligt för framför allt de kvinnor som kommer till Sverige som asylsökande. Tidigare utredningar och rapporter med fokus på etablering och arbetsmarknadsdeltagande har identifierat att bland flera andra områden och förklaringsfaktorer kan omvårdnaden av barn och anhöriga vara orsaker till ett senarelagt och lågt deltagande på arbetsmarknaden även flera år efter bosättningen i Sverige.¹

¹ Se t.ex. OECD, Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden, 2016, Riksrevisionen, Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?, RiR: 2015:17, betänkandet Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden, SOU 2012:69.

Mönstret är särskilt markant för kvinnor, som generellt tar ett större ansvar för omsorgsarbetet.

Utredningen kan utifrån kartläggningen i detta delbetänkande konstatera att i hög utsträckning används föräldrapenning i enlighet med det primära syftet, dvs. i samband med barnets födelse och under åren närmast efter födelsen. För barn födda 2007 var det 77 procent av samtliga dagar som föräldrarna använt när barnet fyllde åtta år som togs ut innan tvåårsdagen. Föräldrarnas behov av ledighet för omsorg och vård av barnet är då som störst, vilket användningen tydligt visar. Föräldrapenningen kan under denna tid kompensera för den inkomstförlust föräldrarna har när de avstår förvärvsarbete, alternativt stå för en stor del av försörjningen under den tid då barnet har störst behov av kontakt med och omsorg av föräldrarna. Efter barnets tvåårsdag återstod i genomsnitt enbart ca 132 dagar med föräldrapenning.² Efter denna tidpunkt används föräldrapenningen mer sparsamt och sporadiskt. Längre sammanhängande ledigheter blir mindre vanligt men kan ändå vara av stor vikt för att skapa flexibilitet t.ex. vid lov och studiedagar och för att ge möjlighet för föräldrarna att besöka förskolans eller skolans verksamhet. En stor majoritet av barn som är över två år har inte föräldrar som är föräldralediga med dem på heltid, i stället deltar barnen i förskoleverksamhet eller pedagogisk omsorg. År 2014 var det 87,4 procent av tvååringarna som var inskrivna i förskola eller pedagogisk omsorg och andelarna stiger med barnets ålder. Det finns mycket små skillnader mellan pojkar och flickor.

Bestämmelserna om föräldrapenning får dock den konsekvensen att när föräldrar till äldre barn kommer till Sverige får de rätt till samma mängd föräldrapenning för det äldre barnet som normalt utges i samband med ett barns födelse. För barn som föds från och med den 1 januari 2014 gäller delvis andra regler, och föräldrar till ett barn över fyra år som blir försäkrade för föräldrapenning i Sverige får totalt 96 dagar. Den situationen inträffar första gången under 2018. För de som kommer till Sverige under 2016 och 2017 gäller i huvudsak äldre regler vilket innebär att föräldrarna vid försäkring i Sverige genom bosättning och arbete kan få rätt till totalt 480 möjliga ersättningsdagar som föräldrarna kan använda även om barnet är i övre förskoleåldern eller exempelvis har börjat skolan. För de

² För ett barn fött 2007, Försäkringskassan, Store.

som kommer med flera barn under åtta år finns möjlighet att använda 480 dagar per barn vilket sammantaget ger en potentiell möjlighet till flera års frånvaro från arbete, arbetssökande, utbildning eller aktiviteter som syftar till att föra föräldrarna närmare arbetsmarknaden. Regelverkets konstruktion leder i dag till att det uppstår en överkompensation i förhållande till det behov av ledighet och ersättning som föräldrar med äldre barn normalt har. Nuvarande regelverk möjliggör för dessa föräldrar att göra ett längre, sammanhängande uttag av föräldrapenning även för äldre barn.

Som en följd av regelverkets konstruktion ser användningen av föräldrapenning därför delvis annorlunda ut för de föräldrar som kommer till Sverige med barn än för föräldrar som får möjlighet att använda föräldrapenning redan från barnets födelse. Under perioden 2011–2014 var det 30 000 barn i åldrarna noll till åtta år som kom till Sverige. Av de som kom till Sverige 2012 från länder utanför EU/EES var det knappt 30 procent av kvinnorna som inte fick fler barn som tog ut föräldrapenning redan under ankomståret. Motsvarande siffra för männen var sex procent. För kvinnor som föder fler barn efter invandringen från länder utanför EU/EES var det 42 procent som tog ut föräldrapenning under det första året som bosatt i Sverige, motsvarande siffra för männen var sex procent. Det var ungefär 1,5 procent av männen och hela 38 procent av kvinnorna som använde fler än 200 dagar året efter bosättningen. Andelen kvinnor och män som använder föräldrapenning ökar året efter invandringen, och för de som inte får fler barn i Sverige är det 60 procent av kvinnor från länder utanför EU/EES som använder föräldrapenning, och om de får fler barn i Sverige är andelen hela 80 procent. Det finns dock stora skillnader i hur män och kvinnor använder föräldrapenningen generellt, och det gäller även för de som kommer till Sverige med äldre barn. Av de som kommer till Sverige med barn och som inte får fler barn är det 29 procent av kvinnorna från länder utanför EU/EES som inte använder en enda dag med föräldrapenning, och för män är andelen 59 procent. Ett av huvudsyftena med föräldraförsäkringen, nämligen att skapa möjligheter för män och kvinnor att kombinera yrkesliv och familjeliv, kan med nuvarande regelverk komma att motverkas. För föräldrar som kommer till Sverige med äldre barn kan den överkompensation som regelverket innebär ha negativa effekter för arbetsmarknadsdeltagande, barns behov och för jämställdheten. En längre sammanhängande

föräldraledighet när barnet är större kan leda till en mycket lång frånvaro från arbetsmarknaden eller från andra insatser som kan föra föräldrarna närmare arbete. Långvarig frånvaro från arbetsmarknaden, eller en helt utebliven arbetsmarknadsetablering, medför även långvariga negativa effekter i form av sämre inkomstutveckling, förstärkta hinder för långsiktig självförsörjning inklusive lägre pensioner samt förstärkt ojämställdhet i arbetslivet. Att delta på arbetsmarknaden har också positiva effekter för etablering i samhället i stort såsom ökade kunskaper i svenska språket, uppbyggnad av nätverk och erfarenheter samt kunskaper om den svenska arbetsmarknaden. För äldre barn kan tillgång till förskola vara positivt och bidra till språkutveckling, god förberedelse inför skolan samt kontakt med jämnåriga.

Den stora flexibilitet som regelverket i dag medger är uppbyggd utifrån att en rätt till ersättning från föräldraförsäkringen uppstår i samband med barnets födelse och att föräldrarna då har ett stort behov av en lång, generöst ersatt försäkring med stora möjligheter till individuell anpassning. Anpassningen kan behövas och bedömas både utifrån barnets behov och utifrån föräldrarnas arbetsmarknadssituation. Dessutom finns möjlighet att spara ett visst antal dagar för senare användning exempelvis genom att ha möjlighet att gå ned i arbetstid, att använda dagar under lov och för besök i förskola och skola.

Situationen ser dock helt annorlunda ut när föräldrar kommer till Sverige med barn, och flexibiliteten och det generösa antalet dagar som man då får rätt till kan motverka eller stå i konflikt med dels försäkringens syfte och dels andra mål i samhället.

Sammanfattningsvis är syftet med en begränsning av föräldrapenningen att åtgärda den överkompensation av föräldrapenning som uppstår när föräldrar kommer till Sverige med äldre barn. Syftet är vidare att härigenom bidra till att minska de negativa konsekvenser som en överkompensation kan få vad gäller möjligheterna till långsiktig etablering såväl på arbetsmarknaden som i andra delar av samhället för de föräldrar och barn som kommer till Sverige.

I det följande redogörs för utredningens tolkning av direktiven, vissa rättsliga utgångspunkter samt vilka alternativa utformningar som övervägts.

6.1.1 Vilka ramar ger direktiven vid utformning av en begränsning?

I direktiven anges inte närmare vilken grupp av föräldrar som ska omfattas av begränsningen av föräldrapenningen annat än att den ska gälla för ”föräldrar som kommer till Sverige med barn”. Det anges inte heller närmare i vilken omfattning föräldrapenningen ska begränsas. I direktiven beskrivs begränsningen på två olika sätt. Det anges såväl att den ska avse ett ”mindre antal dagar” som ”ett fåtal dagar”. Det framgår inte vad som avses med dessa olika uttrycks-sätt. Däremot anges att begränsningen ska gälla efter barnets två-årsdag eftersom föräldrapenningsuttag för äldre barn kan försena etableringen på arbetsmarknaden. Direktiven hänvisar till den överenskommelse som regeringen ingått med Moderaterna, Liberalerna, Centern och Kristdemokraterna med anledning av flyktingsituationen. Inte heller i överenskommelsen anges närmare vilken grupp av föräldrar som avses. När det gäller hur föräldrapenningen ska begränsas anges i överenskommelsen att det endast ska vara möjligt att ta ut ett fåtal dagar med föräldrapenning efter barnets två-årsdag.

Även om hänvisningen till överenskommelsen mellan regeringen och allianspartierna möjligen skulle kunna ge intryck av att det i första hand är föräldrar som kommer till Sverige som asylsökande som ska omfattas av begränsningen framgår någon sådan avgränsning emellertid inte av direktiven. Utgångspunkten bör därför vara att begränsningen ska utformas i enlighet med direktivens ordalydelse, dvs. den ska omfatta föräldrar som kommer till Sverige med barn. Begränsningen bör därför inte heller utformas så att den omfattar samtliga som är försäkrade för föräldrapenning. Det är alltså inte aktuellt att utforma en begränsning som liknar den som i dag gäller efter barnets fyraårsdag och som omfattar alla försäkrade.³

I avsaknad av närmare precisering i direktiven om hur många ersättningsdagar som begränsningen ska avse bör detta bestämmas med hänsyn till dels syftena med föräldraförsäkringen och begränsningen, dels de rättsliga förutsättningar som utredningen har att beakta. Direktiven anger också vissa andra utgångspunkter som

³ Gäller för barn som är födda eller adopterade efter den 1 januari 2014.

utredningen har att ta hänsyn till, såsom att förslaget ska bidra till jämställdhet och ha barnets bästa i fokus.

Eftersom begränsningen ska gälla efter barnets tvåårsdag bör den inte utformas som en s.k. väntetid för att överhuvudtaget få rätt till föräldrapenning. En sådan väntetid fanns i lagstiftningen innan 2001 och innebar att en förälder för att ha rätt till föräldrapenning skulle ha varit inskriven hos allmän försäkringskassa under minst 180 dagar i följd närmast före den dag för vilken föräldrapenningen skulle utbetalas.⁴ Då begränsningen enbart ska avse föräldrapenning är det inte heller aktuellt att ändra det grundläggande regelverket vad gäller rätten till bosättnings- och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner i 5 och 6 kap. SFB. Begränsningen bör därför införas i 12 kap. SFB som särskilt reglerar föräldrapenningen. Utredningen noterar att det av propopsitionen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att regeringens avsikt är att personer som får uppehållstillstånd som skyddsbehövande ska omfattas av bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, såsom föräldrapenning på grund- och lägstnivå. (prop. 2015/16:174 s. 30 f.).

Viktiga utgångspunkter vid bedömningen av hur begränsningen ska utformas är att förslaget enligt direktiven ska vara förenligt med EU-lagstiftningen och ingångna internationella avtal, vara enkelt att tillämpa och förstå samt ta hänsyn till barnets behov av såväl omsorg av föräldrarna som goda uppväxtvillkor i övrigt. Det är även centralt att förslaget ska bidra till goda förutsättningar för ökad jämställdhet, dels i arbetslivet och dels i familjelivet. Dessutom vill utredningen särskilt framhålla att delbetänkandet utgör ett delmoment i den stora översynen av föräldraförsäkringen. Åldersgränserna i föräldraförsäkringen och föräldraledighetslagen (1995:584) är föremål för en samlad översyn och en sammanvägd bedömning avseende åldersgränser kommer att göras till slutbetänkandet som lämnas i oktober 2017. En viktig utgångspunkt blir därför att i detta delbetänkande lämna förslag som i hög grad bygger på nuvarande regelverk för föräldrapenning och att större förändringar, baserat på det övergripande uppdraget om att modernisera föräldraförsäkringen, kommer att anstå till slutbetänkandet.

⁴ Prop. 1998/99:119.

Utredningens utgångspunkt är att begränsningen bör utformas så att den omfattar (I) föräldrar som kommer till Sverige med barn som är äldre än två år, (II) föräldrar som kommer till Sverige med barn som är yngre än två år på så sätt att föräldrarna får en begränsad föräldrapenning efter barnets tvåårsdag samt (III) föräldrar som kommer till Sverige och som har barn som föds efter föräldrarnas ankomst till Sverige men före det att föräldrarna omfattas av rätten till föräldrapenningsförmåner. Det sistnämnda fallet kan gälla situationer då föräldern och barnet ännu inte fått uppehållstillstånd. Föräldrar som kommit till Sverige och får barn efter det att de är anse som bosatta i Sverige, och efter det att föräldrarna omfattas av rätten till föräldrapenningsförmåner enligt bestämmelserna i 5 och 6 kap. SFB, ska inte omfattas av begränsningen.

6.1.2 Vissa rättsliga utgångspunkter vid utformningen av en begränsning

Eftersom begränsningen ska omfatta föräldrar som kommer till Sverige med barn bör det bl.a. analyseras hur en begränsning förhåller sig förbuden mot diskriminering på grund av bl.a. etnisk tillhörighet och nationalitet. Som beskrivs i kapitel 3 (gällande rätt) finns förbud mot bl.a. etnisk diskriminering i såväl diskrimineringslagen (2008:567) som i internationella åtaganden som Sverige är bunden av. Diskrimineringsförbud finns bl.a. i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). En av de bärande principerna inom EU-rätten är att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU.

En rättslig analys bör bl.a. också avse hur en begränsning förhåller sig till principen om barnets bästa i barnkonventionen samt EU-rättsliga regler om skyddsbehövandes tillgång till social trygghet. Nu nämnda och andra rättsliga frågor beskrivs och analyseras närmare senare i detta kapitel.

I direktiven anges som bakgrund till utredningens uppdrag att särskilt utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsdeltagande är lågt och att det tar lång tid innan de etablerar sig på arbetsmarknaden. Vidare beskrivs hur möjligheten till ett långvarigt uttag av föräldrapenning kan motverka ambitionen för s.k. nyanlända utrikes födda föräldrar att delta i arbetsförberedande insatser och att föräldraförsäkringen kan utgöra en del av problemet med en försenad eta-

blering för vissa utrikes födda föräldrar. Utredningen vill redan nu framhålla att en begränsning av möjligheten att använda föräldrapenning utifrån kriteriet om någon är ”utrikes född” inte kan anses förenlig med förbudet mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet i diskrimineringslagen.⁵ Att någon är född i ett annat land än Sverige utgör inte en legitim utgångspunkt för en begränsning av tillgången till en förmån.

6.1.3 Alternativa utformningar som har övervägts

Som ett led i arbetet med att ta fram ett förslag som uppfyller det uppdrag som ges i direktiven har utredningen analyserat och övervägt ett antal olika alternativa utformningar för att slutligen stanna vid det alternativ som föreslås i avsnitt 6.2. Några av de alternativ som utredningen har tittat på, för- och nackdelar med alternativen samt varför utredningen har valt att inte gå vidare med dem presenteras i det följande.

Alternativ med en begränsning som enbart gäller för dem som behöver uppehållstillstånd

Utredningen har övervägt ett alternativ med en begränsning av rätten till föräldrapenning enbart för föräldrar som behöver uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716).

Enligt utlänningslagen behöver en utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader uppehållstillstånd.⁶ Detta gäller dock inte för personer som är medborgare i Norden, de som har uppehållsrätt (EU-medborgare) eller har visering för längre tid än tre månader. Ett sådant alternativ skulle bl.a. omfatta asylsökande som får uppehållstillstånd och anhöriginvandrare men även vissa andra medborgare från tredje land.

Även om utredningsdirektiven inte uttryckligen pekar ut föräldrar som kommer till Sverige som asylsökande eller anhöriginvandrare som målgrupp för begränsningen av föräldrapenningen skulle en fördel med en sådan avgränsning ändå vara att målgruppen blir för-

⁵ Jfr bl.a. NJA 2006 s. 683.

⁶ 2 kap. 5 § utlänningslagen.

hållandevis tydlig och svarar mot syftet att snabba på etableringen på arbetsmarknaden och i andra delar av samhället för de som kommer till Sverige. Vidare blir inte den EU-rättsliga frågan om lika-behandling i förhållande till bl.a. EU/EES-medborgare aktuell. En rad problem följer dock med ett alternativ som så tydligt riktar in sig mot dem som behöver uppehållstillstånd i Sverige. Förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen (2008:567) och Sveriges internationella åtaganden omfattar såväl direkt som indirekt diskriminering på grund av etnisk tillhörighet. Att någon är invandrare har ansetts vara detsamma som att ha ett annat nationellt ursprung än majoritetsbefolkningen (prop. 2007/08:95 s. 497). Av rättspraxis följer att en åtgärd utgör direkt diskriminering om den har införts av skäl som hänger samman med etnisk tillhörighet (jfr EU-domstolens dom den 16 juli 2015 med mål nr C-83/14). Utredningen bedömer därför att detta alternativ är mer problematiskt från ett diskrimineringsperspektiv än om begränsningen gäller en vidare krets. Ett tungt vägande argument är dessutom utredningens utgångspunkt att begränsningen ska utformas i enlighet med direktivens ordalydelse, dvs. den ska gälla alla föräldrar som kommer till Sverige med barn. Utredningen har mot bakgrund av ovanstående valt att inte gå vidare med detta alternativ.

Alternativ med ett kvalificeringsvillkor i form av bosättning

Ett annat alternativ som utredningen har övervägt är att införa ett kvalificeringsvillkor för rätt till föräldrapenning efter det att barnet är två år gammalt. Kvalificeringsvillkoret skulle vara knutet till föräldrarnas bosättning i Sverige en viss tid före barnets födelse, exempelvis 240 dagar i följd närmast före barnets födelse. Om villkoret för viss tids bosättning uppfylls lämnas föräldrapenning enligt befintliga regler i SFB. I enlighet med vad som anges i direktiven har utredningen därutöver också övervägt en möjlighet att det kan lämnas ett begränsat antal dagar med föräldrapenning även till en förälder som inte uppfyller villkoret.

Alternativet med ett krav på viss tids bosättning i landet påminner om kravet på 180 dagars bosättning för att bli försäkrad för föräldrapenning som fanns i lagstiftningen före den 1 januari 2001. Det finns också likheter med det befintliga 240-dagarsvillkoret i

12 kap. 35 § SFB. Liknande villkor för rätt till föräldrapenning finns exempelvis även i den finländska lagstiftningen (se kapitel 5 Föräldraledighet och föräldrapenning).

Alternativet med krav på viss tids bosättning är mer neutralt utformat än det som beskrivs i föregående avsnitt i och med att det skulle komma att gälla för alla som inte varit bosatta i landet en viss tid före barnets födelse, dvs. för utlänningar som behöver uppehållstillstånd, EU/EES-medborgare samt svenska medborgare som flyttar till Sverige efter att ha varit bosatta utomlands. När det gäller EU/EES-medborgare torde dessa kunna uppfylla ett krav på viss tids bosättning genom koordineringsreglerna i EU:s samordningsförordning.⁷ Förordningen möjliggör för den personkrets som omfattas av förordningen att kunna tillgodoräkna sig tid av bosättning i annat EU/EES-land. Även om det enligt utredningens bedömning finns en risk för att detta alternativ skulle kunna medföra en indirekt diskriminering med avseende på etnisk tillhörighet av dem som drabbas av begränsningen, finns det goda skäl att anta att begränsningen skulle kunna anses stå i proportion till ändamålet med åtgärden, dvs. utgöra ett bidrag till att skynda på etableringen eller återgången till arbete samt betona att föräldrapenningen huvudsakligen ska användas när barnet är litet och är i stort behov av omsorg av föräldrarna.

Detta alternativ medför dock problem när det gäller hur det förhåller sig till systemet med föräldraförsäkring i övrigt. Regelverket bedöms bli komplicerat och svårtillämpat med detta alternativ. Det har bl.a. att göra med att den begränsade rätten till föräldrapenning behöver vara individuellt utformad eftersom kravet på en viss kvalificeringstid måste vara kopplat till en enskild person. Samtidigt innebär nuvarande regler i SFB att föräldrapenning lämnas ”sammanlagt” för föräldrarna. Regelverket förutses bli särskilt komplicerat för ett föräldrapar där en förälder skulle uppfylla kvalificeringsvillkoret men den andra föräldern inte gör det och där den sistnämnda föräldern har rätt till föräldrapenning enligt nuvarande regler innan barnets tvåårsdag. Det framstår också som ologiskt att först införa ett kvalificeringsvillkor för rätt till föräldrapenning och sedan ändå medge ett antal dagar med föräldrapenning även till

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

dem som inte uppfyller villkoret i fråga. De problem som utredningen ser med detta alternativ är så omfattande och regelverket skulle bli så svårtillämpat att utredningen har valt att inte gå vidare med alternativet.

Alternativ med att begränsa den bosättningsbaserade föräldrapenningen

I t.ex. Danmark och Norge finns det i dag inte någon rätt till föräldrapenningsförmåner för de som inte har arbetat innan föräldraledigheten. De bosättningsbaserade förmånerna vid vård av små barn är i flera fall begränsade eller annorlunda utformade jämfört med hur det svenska socialförsäkringssystemet och regelverket för föräldrapenning är konstruerat. En alternativ begränsning av rätten till föräldrapenning skulle därför kunna vara att enbart de föräldrar som är försäkrade för arbetsbaserad föräldrapenning ges rätt att använda föräldrapenning efter barnets tvåårsdag. Syftet med en sådan ändring skulle vara att de föräldrar som saknar arbetsmarknadsanknytning innan de får barn eller innan den tidpunkt då de blir bosatta i Sverige därmed skulle få förstärkta incitament att etablera sig på arbetsmarknaden innan de får barn. Förslaget skulle kunna innebära en renodling av regelverket för föräldrapenning.

Syftet med föräldraförsäkringen är att möjliggöra en kombination av familjeliv och arbetsliv. Föräldrapenningen kompenserar föräldern för den förlust av arbetsinkomst som frånvaro från arbetsmarknaden på grund av vård av barn innebär. Om föräldern inte är förvärvsaktiv är behovet av ledighet och ersättning för förlorad inkomst för vård av äldre barn inte lika stort som när föräldern förvärvsarbetar. Föräldrapenningen kompenserar i dessa fall inte inkomstbortfall utan har karaktären av försörjning under tiden då föräldern inte kan söka arbete, studera eller delta i t.ex. etableringsinsatser på grund av vård av barn.

Ett sådant alternativ är dock mycket långtgående och det uppfyller inte heller direktivens krav eftersom det skulle gälla för alla som är försäkrade för bosättningsbaserad föräldrapenning. En konsekvens av ett alternativ som enbart begränsar den bosättningsbaserade föräldrapenningen skulle vara att en senare kvalificering för arbetsbaserad föräldrapenning medför en möjlighet att ta ut ett stort antal dagar med föräldrapenning även för äldre barn. Direktiven före-

skriver samtidigt att begränsningen ska avse just äldre barn. Ett sådant alternativ skulle dessutom innebära att olika villkor för möjligheten att använda föräldrapenning skulle kunna gälla inom en och samma familj vilket medför att planeringen av föräldraledigheten skulle kompliceras. Alternativet skulle också ge stora skillnader mellan olika barns möjligheter till ledighet med föräldrarna. I dag styrs rätten till ledighet från aktiviteter såsom studier, arbetssökande etc. i stor utsträckning av rätten till föräldrapenning och om rätten helt upphör för äldre barn försvåras möjligheten att kombinera t.ex. deltagande i arbetsförberedande aktiviteter med föräldraliv.

Av dessa skäl anser utredningen att det inte heller är aktuellt att gå vidare med detta alternativ.

Alternativ som omfattar alla försäkrade

Slutligen har utredningen också övervägt ett alternativ som är generellt och som omfattar alla som är försäkrade för föräldrapenning. Alternativet skulle kunna följa den modell som i dag motsvaras av fyraårsgränsen i 12 kap. 12 § tredje stycket SFB. Utredningen bedömer dock att direktiven inte medger ett förslag som omfattar alla försäkrade och har bl.a. av detta skäl valt att inte gå vidare med ett sådant alternativ. Trots detta, och eftersom det ändå finns fördelar med ett sådant alternativ, har utredningen valt att utveckla alternativet närmare, se avsnitt 6.8.

6.2 Begränsningsregelns utformning

Förslag: Om ett barn blir bosatt här i landet under det andra levnadsåret ska föräldrapenning inte lämnas under högst 480 dagar utan i stället under högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse ska det lämnas ytterligare högst 76 dagar för varje barn utöver det första.

Om bosättning i stället sker efter det andra levnadsåret ska föräldrapenning lämnas under högst 100 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 38 dagar för varje barn utöver det första.

Bedömning: De nuvarande tidsgränserna i socialförsäkringsbalken om att föräldrapenning för tid efter barnets fjärde levnadsår lämnas med högst 96 dagar samt att föräldrapenning lämnas längst till dess barnet har fyllt tolv år bör tillämpas även för den förälder som får föräldrapenning enligt den föreslagna begränsningsregeln.

6.2.1 Hur begränsningsregeln bör utformas

Begränsningen knyts till tidpunkten för barnets bosättning i Sverige

Med nuvarande regelverk får föräldrar som kommer till Sverige med barn först efter födelsen 480 dagar med föräldrapenning, dvs. lika många dagar som om barnet skulle ha fötts i landet. Om föräldrarna kommer efter det att barnet har fyllt fyra år får de i stället 96 dagar med föräldrapenning. Fyraårsgränsen gäller dock enbart för barn som är födda 2014 eller senare.

Nuvarande bestämmelser i 12 kap. 12 § SFB innebär att reglerna om hur många dagar som föräldrapenning kan lämnas för är knuten till tidpunkten för barnets födelse respektive barnets fyraårsdag, alltså förhållanden kopplade till barnet. En begränsning av rätten till föräldrapenning bör i konsekvens med detta knytas till tidpunkten för när ett barn blir bosatt i Sverige och inte till föräldrarnas bosättning. Som beskrivs i föregående avsnitt skulle en regel som är knuten till föräldrarnas bosättning leda till ett förhållandevis komplicerat regelverk vilket talar emot en sådan lösning.

För att bedöma när ett barn blir bosatt i Sverige tillämpas bestämmelserna i 5 kap. 2–8 §§ SFB. Enligt huvudregeln i 5 kap. 2 § SFB ska en person anses vara bosatt här i landet om han eller hon har sitt egentliga hemvist här.

För den som kommer till Sverige tillämpas i stället bestämmelserna i 5 kap. 3 § SFB. Reglerna innebär i huvudsak att den som kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det. Enligt förarbetena till bestämmelserna ska bedömningen av ettårsregeln bygga på en prognos över vistelsetiden här i landet (prop. 1998/99:119 s. 90). Bedömningen av om det kan antas att någon kommer att vistas här under mer än ett år, ska göras på grundval av hans eller hennes personliga förhållanden (a. prop. s. 92). Omständigheter som beaktas är t.ex. den enskildes sysselsättning här i landet liksom familje- och bostadsförhållanden.

För en utlänning som behöver uppehållstillstånd i Sverige enligt reglerna i 2 kap. 4–10 §§ utlänningslagen (2005:716) ska det även beaktas om det finns ett sådant tillstånd och för hur lång tid tillståndet gäller. Av förarbetena framgår att om det finns uppehållstillstånd för endast en kort tid kan det ifrågasättas om den enskilde har tillräcklig anknytning hit för att motivera svensk försäkrings-tillhörighet (a. prop. s. 99 f.). För att en person med tidsbegränsat tillstånd ska ha rätt till bosättningsbaserade förmåner ska det krävas att han eller hon kan anses bosatt här enligt de allmänna reglerna, dvs. att det kan antas att vistelsen här kan komma att pågå under längre tid än ett år. I Försäkringskassans vägledning 2004:11 anges att uppehållstillståndet inte måste vara på mer än ett år för att personen ska kunna anses bosatt i SFB:s mening eftersom det kan finnas andra faktorer som talar för att personen kommer att vistas längre i landet.⁸

I 5 kap. 4–8 §§ SFB finns avvikande regler i bosättningsfrågan för särskilda personkategorier som i vissa situationer fortfarande ska anses bosatta här i landet trots att de befinner sig i utlandet. Reglerna gäller för statligt anställda, biståndsarbetare m.fl., utlands-studerande m.fl. samt deras familjemedlemmar.

⁸ Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner, m.m., Försäkringskassans vägledning 2004:11, version 5, s. 149.

När det gäller gränsöverskridande situationer inom EU ska vid tillämpning av EU:s samordningsförordning⁹ det EU-rättsliga bosättningsbegreppet ”stadigvarande bosättning” användas. För att fastställa en persons bosättning enligt förordningen ska man bedöma var personen har sitt varaktiga centrum för sina intressen. Faktorer som kan beaktas är bl.a. vistelsens varaktighet och kontinuitet, familjesituation, bostadsförhållanden samt varaktighet av ett anställningsavtal.¹⁰

Redan i dag görs vid tillämpning av balken bedömningar av om barn ska anses bosatta här i landet. Försäkringskassan kan t.ex. behöva göra en sådan bedömning vid tillämpning av bestämmelserna i 11 kap. 8 § SFB om att en förälder har rätt till föräldrapenningsförmåner endast för vård av barn som är bosatt i Sverige. Även om en begränsningsregel kan förväntas leda till att Försäkringskassan behöver göra något fler bedömningar av barns bosättning än i dag finns alltså redan en upparbetad rutin och erfarenhet av sådana bedömningar.

Begränsningsregelns tillämplighet när rätten till föräldrapenning upphör för en tid

Vid en flytt från Sverige gäller enligt nuvarande bestämmelser i 5 kap. 3 § andra stycket SFB att om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år anses man fortfarande vara bosatt här i landet. Föräldrar som flyttar tillfälligt från Sverige eller som omfattas av de särskilda skyddsreglerna i 5 kap. 4–8 §§ SFB, kommer med stöd av dessa regler alltså inte att omfattas av begränsningsregeln när de återvänder till landet eftersom de fortfarande anses bosatta här i den mening som avses i balken. Föräldrar som däremot inte omfattas av dessa regler träffas av begränsningsregeln om de flyttar tillbaka till Sverige och blir bosatta här i landet efter barnets första levnadsår. Detta gäller även om föräldrapenning lämnats enligt huvudregeln innan familjen flyttade från Sverige. Detsamma gäller föräldrar vars uppehållstillstånd löper ut och som därefter inte bedöms

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

¹⁰ Artikel 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

vara bosatta i Sverige men som sedan får ett nytt uppehållstillstånd efter barnets första levnadsår och som då återigen anses bosatta.¹¹ Begränsningsregeln blir alltså tillämplig om barnet bedöms bosatt efter det första levnadsåret även om barnet någon gång tidigare i livet varit bosatt här i landet men bosättningen upphört under en period.

För de föräldrar som i dag tar ut föräldrapenning och planerar fortsatt användning utifrån det nuvarande regelverket med 480 dagar som utgångspunkt, ändras förutsättningarna med de nya bestämmelserna på ett oskäligt sätt. I de fall en förälder, innan de nya bestämmelserna har trätt i kraft, har påbörjat ett uttag av föräldrapenning och sedan t.ex. flyttar från Sverige bör inte någon reduktion av föräldrapenningen ske om föräldern senare återvänder och blir bosatt på nytt i Sverige. Utredningen föreslår därför i avsnitt 6.6 (ikraftträdande- och övergångsbestämmelser) en regel som under en övergångsperiod ska säkerställa att begränsningsregeln inte ska gälla i dessa fall, dvs. när rätten till föräldrapenning upphör under en period. Övergångsbestämmelsen ska omfatta dem som tagit ut föräldrapenning någon gång innan ikraftträdandet.

Föräldrapenningen begränsas så att den ungefärligen motsvarar ett genomsnittligt uttag av föräldrapenning

Det som avgör hur många dagar med föräldrapenning föräldrarna är berättigade till blir tidpunkten i barnets liv då det är att anse som bosatt i Sverige i den mening som avses i SFB. Enligt utredningens direktiv ska föräldrapenningen begränsas efter barnets tvåårsdag. Det innebär att en reduktion av antalet möjliga dagar måste ske såväl för de barn som är äldre än två år när de blir bosatta i Sverige, som för de barn som är yngre än två år vid bosättningen. Om exempelvis barn som är ett och ett halvt år vid bosättningen i Sverige fick rätt till föräldrapenning enligt huvudregeln, dvs. 480 dagar, skulle föräldrarna ha en möjlighet att använda ett stort antal dagar även efter barnets tvåårsdag, i strid med direktivens krav.

Utredningen har bedömt att barn som är yngre än ett år när de kommer till Sverige i högre grad går att jämföra med barn som varit

¹¹ Jfr HFD 2016 ref. 43.

bosatta sedan födelsen och att denna grupp fortfarande har ett stort behov av föräldrarnas omsorg på heltid. Av denna anledning görs bedömningen att föräldrarna till dessa barn även fortsatt ska ha rätt till 480 dagar med föräldrapenning vid bosättning i Sverige. För de barn som närmar sig ettårsåldern vid bosättningen kan en viss överkompensation komma att uppstå, men nackdelarna av att reducera antalet dagar med föräldrapenning för barn som är enbart ett par månader gamla överväger. Utredningen föreslår att begränsningen utformas så att föräldrapenningen lämnas med ett reducerat antal dagar när ett barn blir bosatt här i landet efter barnets första levnadsår. Utredningen anser att två nivåer, dels *under* barnets andra levnadsår och dels *efter* barnets andra levnadsår är lämpliga att introducera. Nuvarande regler om avtrappning och rätt till föräldrapenning vid barnets fyraårsdag kvarstår.

Utredningen har övervägt om ett alternativ skulle kunna vara att i stället mer steglöst reducera antalet dagar med föräldrapenning i förhållande till barnets ålder när det kommer till Sverige, så att antalet dagar som är möjliga att använda mer precist överensstämmer med det genomsnittliga uttaget för föräldrar som börjar använda föräldrapenning redan i samband med barnets födelse. Nackdelen skulle dock vara att regelverket i så fall skulle behöva innehålla förhållandevis många nivåer. Utredningen har även övervägt att införa ytterligare en nivå, exempelvis för barn som är äldre än ett och ett halvt år men yngre än två år vid bosättningen i Sverige. Ett sådant alternativ skulle ligga i linje med den genomsnittliga användningen av föräldrapenning och minska tröskeeffekterna. Utredningen gör dock bedömningen att det finns nackdelar med att introducera för många olika begränsningsnivåer i regelverket då det blir svårare att administrera och för föräldrarna att planera och få överblick. Utredningen har av dessa skäl stannat vid att två nivåer är mer lämpligt.

Frågan är därefter hur många dagar med föräldrapenning som ska kunna lämnas vid de två olika nivåerna. Utifrån att syftet med begränsningsregeln är att utjämna den överkompensation av föräldrapenning som kan sägas uppstå för föräldrar som har äldre barn när de kommer till Sverige samt att förbättra etableringen för de föräldrar som kommer till Sverige, kan det göras gällande att begränsningen av föräldrapenningen bör vara relativt omfattande. Möjligheten till föräldraledighet med föräldrapenning för äldre barn bör

bättre motsvara det genomsnittliga behov av ledighet från arbetet och kompensation för inkomstförlust som föräldrarna har. För de föräldrar som inte har en fast förankring på arbetsmarknaden och kanske saknar nätverk, kvalifikationer eller utbildning kan möjligheten att ta ut många och sammanhängande dagar med föräldrapenning innebära hinder för att i stället söka arbete, påbörja eller slutföra utbildning eller för att träda in på arbetsmarknaden.

Begränsningsregeln kommer att gälla även för föräldrar som inte har problem med att etablera sig på arbetsmarknaden. Även för de som har en relativt stabil position på arbetsmarknaden är det dock rimligt att möjligheten till längre sammanhängande föräldraledigheter begränsas till tiden då barnets behov av sammanhängande ledighet tillsammans med föräldrarna är som störst i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Föräldrapenningen är i dag konstruerad på ett sådant sätt att föräldrarna har stor valfrihet och flexibilitet i hur de önskar använda föräldrapenningen – på heltid, deltid, genom att dela den mellan sig eller genom att inom vissa ramar överlåta dagar mellan sig. Syftet med flexibiliteten är att den ska möjliggöra anpassning utifrån föräldrarnas arbetsmarknadssituation samt barnets behov av omsorg. Den valfrihet och flexibilitet som dagens regelverk ger utrymme för gäller oavsett om föräldern arbetar eller står utanför arbetsmarknaden. Utgångspunkten bör därför vara att föräldrar som omfattas av begränsningsregeln ska likabehandlas med de som inte omfattas av regeln och ges valfrihet och flexibilitet, inom de ramar som gäller för försäkringen i övrigt. För föräldrar till äldre barn är rätten till föräldraledighet i huvudsak kopplad till rätten till föräldrapenning.¹² Detta gäller även t.ex. när föräldern deltar i etableringsinsatser eller har aktivitetsstöd eller arbetslöshetsersättning. När föräldrarna etablerar sig på arbetsmarknaden är möjligheten till föräldrapenning viktig för att underlätta för föräldrarna att kombinera arbetsliv och familjeliv. För äldre barn kan föräldern använda föräldrapenning för att få möjlighet till deltidsledighet, när förskolan eller skolan är stängd eller när föräldern vill eller behöver besöka barnets förskola eller skola. Motsvarande behov av ledighet kan finnas

¹² Rätt till ledighet utan föräldrapenning, t.ex. deltidsledighet på 25 procent av heltid från arbete, finns även reglerat i föräldraledighetslagen. Utöver detta finns också en rätt till ledighet med tillfällig föräldrapenning exempelvis när barnet är sjukt eller smittat.

även för de föräldrar som är arbetslösa eller deltar i etableringsinsatser. Utredningen föreslår att begränsningen utformas så att den ungefärligen motsvarar den mängd föräldrapenning som en genomsnittlig försäkrad använder efter barnets ettårs- respektive tvåårsdag. Situationen för familjen och barnet kan se mycket olika ut och därmed även behovet av föräldraledighet. Det verkliga behovet av ledighet kan både vara högre och lägre än den observerade genomsnittliga användningen av föräldrapenning. Lagstiftarens intentioner är att huvuddelen av föräldrapenningen ska användas när barnet är litet och i störst behov av föräldrarnas tillsyn och omvårdnad, men att föräldrarna till äldre barn också kan ha ett behov av föräldrapenning i en rad situationer som mer karaktäriseras av kortvarig ledighet.¹³ Om syftet med föräldrapenningen och föräldraledigheten för äldre barn i första hand ska vara att möjliggöra kortvariga ledigheter och för att skapa flexibilitet i relationen arbetsliv/arbetsförberedande insatser och familjeliv och för möjlighet till samvaro med barnet, kan det genomsnittliga antalet använda dagar enligt utredningens mening utgöra en god måttstock för det behov av ledighet som föräldrar har. Möjligheten till föräldraledighet för äldre barn har inte i första hand utformats i syfte att dagarna ska kunna användas som långvarig alternativ försörjningskälla.

För barn födda 2007 var det 204 dagar respektive 102 dagar som användes för tid efter ettårs- respektive tvåårsdagen. Nivåerna är rörliga över tid eftersom föräldrarnas användning av föräldrapenning förändras något. Det är även för närvarande oklart hur användningen av föräldrapenning för barn födda från och med den 1 januari 2014 kommer att förändras med hänsyn till fyraårsgränsen, om föräldrarna kommer att ytterligare koncentrera sitt uttag av föräldrapenning till när barnet är yngre samt hur den nyligen introducerade tredje reserverade månaden kommer att förändra uttagsmönstret. Utredningen bedömer dock att det över tid är relativt stabila mönster för uttaget och har även anpassat nivåerna till mer lättanvända gränser om 200 respektive 100 dagar.

Utredningen föreslår därför att om ett barn blir bosatt här i landet under barnets andra levnadsår bör föräldrapenning lämnas under högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse bör föräldrapenning lämnas under ytterligare högst 76 dagar

¹³ Se t.ex. prop. 2013/14:4.

för varje barn utöver det första. Om barnet i stället blir bosatt här i landet efter det andra levnadsåret bör föräldrapenning lämnas under högst 100 dagar sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse bör föräldrapenning lämnas under ytterligare högst 38 dagar för varje barn utöver det första.

Genom att begränsningen ges denna utformning kommer de barn som omfattas av begränsningsregeln att ha i stort sett lika stor möjlighet att få tillgång till föräldralediga föräldrar som de barn som omfattas av rätten till föräldrapenning från födelsen. Som utvecklas mer i avsnitt 6.2.4 (särskilt om barnets bästa) likabehandlas barn som omfattas av begränsningsregeln härigenom i högre utsträckning med de barn som inte omfattas av regeln jämfört med om begränsningen hade varit mer omfattande.

För de föräldrar som kommer till Sverige med flera barn kan föräldraledigheten, trots en genomförd begränsning, teoretiskt sett ändå bli lång, då rätten till föräldrapenning är knuten till respektive barn som kommer till Sverige och till barnets ålder. Möjligheterna till längre uttag minskar dock kraftigt jämfört med den situation som råder i dag. Att ledigheten med föräldrapenning kan komma att bli lång när föräldrarna har flera barn, särskilt om tiden mellan födslarna är kort, är något som gäller för alla föräldrar. Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att frångå utgångspunkten att rätten till föräldrapenning ges för respektive barn. En annan ordning skulle frångå en viktig grundprincip, nämligen att det är födelsen eller adoptionen av ett barn som ger rätt till ersättning och ledighet och att föräldern har rätt till ersättning enbart när det specifika barnet vårdas. En alternativ ordning skulle kunna vara att rätten till föräldrapenning knöts till barnen gemensamt och att barn som kommer till Sverige, oavsett individuell ålder, hanteras som vid en flerbarnsfödelse. Vid flerbarnsfödelse förutsätts dock de små barnen vårdas tillsammans och de extra dagar som ges kan användas för att utvidga tiden då båda föräldrarna kan vårda barnen gemensamt. För barn som kommer till Sverige och är i olika åldrar kan dock en sådan ordning innebära att möjligheterna att vara ledig med ett barn skulle komma att begränsas helt om samtliga dagar skulle behövas för att exempelvis vårda ett litet barn. Färre dagar med ersättning per barn än vad som är den genomsnittliga användningen skulle också medföra att barn som kommer till Sverige inte får samma möjligheter som de barn som är födda i Sverige när det

gäller att få tillgång till sina föräldrar vid exempelvis lov dagar eller vid besök i skola och förskola. En sådan ordning skulle innebära att de barn som kommer till Sverige inte behandlas på samma sätt som de barn som inte omfattas av begränsningsregeln. Då likabehandling bör vara utgångspunkten anser utredningen att en sådan ordning bör undvikas.

Möjligheten till mycket långa ledigheter även för äldre barn begränsas kraftigt med förslaget, även för de med flera barn när de kommer till Sverige. Möjligheten att ”stapla” ledigheter för flera barn begränsas även av att de barn som kommer till Sverige och får mer än 100 dagar kommer att omfattas av fyraårsgränsen som reducerar antalet dagar, av skolplikten som omöjliggör långa ledigheter med äldre barn och av att rätten till föräldrapenning är delad mellan föräldrar med gemensam vårdnad. En generös föräldraförsäkring möjliggör för föräldrar att kombinera familjeliv med arbetsliv och har resulterat i ett generellt sett högt arbetskraftsdeltagande bland kvinnor och även höga födelsetal. Att de föräldrar som kommer till Sverige får fler barn kan inte ses som något negativt och då är behovet av föräldraledighet stort. Utredningens förslag syftar till att begränsa den överkompensation som uppstår för barn som är äldre när de kommer till Sverige.

Begränsningsregeln kan tydliggöras enligt följande: En familj med två barn, fem år (född år 2012) respektive tretton månader (född år 2016) blir bosatta i Sverige under senare delen av 2017. Båda föräldrarna är försäkrade för bosättningsbaserad föräldrapenning och får därmed ersättning på grundnivå. För barn nummer ett som är fem år när det blir bosatt i Sverige får föräldrarna sammantaget 100 dagar med föräldrapenning enligt den nya begränsningsregeln (omfattas inte av fyraårsgränsen eftersom barnet är född före den 1 januari 2014). För barn nummer två som är tretton månader när det blir bosatt i Sverige får föräldrarna 200 dagar. Föräldrarna får hälften var av dagarna eftersom de har gemensam vårdnad om barnen. Utan begränsningsregel skulle föräldrarna få sammantaget 960 dagar för barnen.

Övriga åldersgränser för uttag av föräldrapenning bör gälla

Befintliga åldersgränser för uttag av föräldrapenning i SFB bör gälla även för den som får föräldrapenning enligt begränsningsregeln. Det innebär att för barn som är födda eller adopterade 2014 och senare gäller att föräldrapenning lämnas under högst 96 dagar från barnets fyraårsdag eller därmed likställd tidpunkt.

För den som har rätt till 100 dagar med föräldrapenning enligt begränsningsregeln kommer fyraårsgränsen att ha begränsad effekt. Att fyraårsgränsen ska gälla för denna grupp kan därför tyckas onödigt. Fördelarna med att låta nuvarande regler i balken gälla i så stor utsträckning som möjligt även för de som får föräldrapenning enligt begränsningsregeln överväger dock. Regelverket blir både enklare och mer lättöverskådligt med en sådan ordning.

Av samma skäl bör de befintliga åldersgränserna för hur länge som föräldrapenning kan lämnas tillämpas. Det innebär att för barn födda eller adopterade 2014 eller senare lämnas föräldrapenning längst till dess barnet har fyllt tolv år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan. För barn som är födda 2013 och tidigare gäller i stället att föräldrapenning lämnas längst till dess barnet har fyllt åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret i grundskolan.

Effekten av begränsningsregeln kan exemplifieras enligt följande. För familjen i exemplet ovan, med två barn, ett som var fem år vid bosättningen och ett som var tretton månader vid bosättningen gäller följande när barnen blir äldre. För det barn som var fem år och fick 100 dagar vid bosättningen finns möjlighet att använda de 100 dagarna med föräldrapenning fram till åttaårsdagen. För barn nummer två som är tretton månader när det blir bosatt i Sverige, och är fött efter den 1 januari 2014, kan föräldrarna använda 200 dagar fram till dess barnet är fyra år då föräldrapenning eventuellt kan komma att reduceras på så sätt att högst 96 dagar kan användas fram till dess att barnet fyller tolv år. I de fall barn födda från och med den 1 januari 2014 kommer till Sverige får de, liksom tidigare, 96 dagar om de är fyra år eller äldre när de kommer till Sverige.

Personer som kommer att omfattas av begränsningsregeln

Den personkrets som kommer att omfattas av begränsningsregeln är föräldrar och barn som kommer från utlandet och som inte tidigare har bott i Sverige samt föräldrar och barn som flyttar tillbaka till Sverige efter bosättning utomlands. Det kan också handla om barn som flyttar till Sverige men där en eller båda föräldrarna bor i Sverige sedan tidigare. Som utvecklas mer nedan omfattar begränsningsregeln inte barn som adopteras. Den bestämmelse som föreslås är neutral i förhållande till medborgarskap och kommer att gälla såväl svenska som utländska medborgare. Personer som typiskt sett kan komma att omfattas är svenska medborgare som flyttar hem efter bosättning utomlands. Andra personer som kan omfattas är utländska medborgare som flyttar hit för att bo och arbeta. I sistnämnda grupp ingår utlänningar i Sverige som behöver uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt reglerna i utlänningslagen. Som utvecklas mer nedan gör utredningen bedömningen att det i vissa fall behöver göras avvikelse från begränsningsregeln med hänsyn till EU-regelverket. Det gäller för den personkrets som omfattas av likabehandlingsprincipen i EU:s samordningsförordning.

Eftersom det är tidpunkten för barnets bosättning som blir styrande för när begränsningsregeln är tillämplig blir det en skillnad i hur många föräldrapenningsdagar som lämnas utifrån om bosättning sker före eller efter barnets första levnadsår. För de föräldrar och barn som behöver uppehållstillstånd kan handläggningstiden hos Migrationsverket få betydelse för bedömningen om när bosättning sker. Att handläggningstiden hos Migrationsverket kan påverka när rätten till en bosättningsbaserad förmån inträder är något som gäller redan i dag och är en konsekvens av nuvarande regelverk. Även om skillnaden i antalet föräldrapenningsdagar i ett enskilt fall kan uppfattas som stor utifrån om bosättning sker precis efter det första levnadsåret (begränsningsregeln tillämplig) eller om den sker precis före utgången av det första levnadsåret (huvudregeln tillämplig) så är den föräldrapenning som lämnas enligt begränsningsregeln utformad så att den ungefärligen motsvarar den mängd föräldrapenning som en genomsnittlig försäkrad har kvar att använda vid barnets ettårsdag. Det finns alltså fortfarande utrymme för en relativt stor valfrihet och flexibilitet. Enligt utredningens mening får

den skillnad som kan uppkomma i vissa fall därför anses vara acceptabel.

Adopterade barn

Enligt 12 kap. 8 § SFB gäller bestämmelserna om föräldrapenning i tillämpliga delar också vid adoption av barn. I paragrafen undantas dock adoption av andra makens barn eller av eget barn då föräldrapenning inte lämnas utöver vad som skulle ha gällt om adoptionen inte ägt rum. Undantag görs också för föräldrapenning i samband med föräldrautbildning till den som avser att adoptera ett barn före den dag då föräldern har fått barnet i sin vård. Vid tillämpning av bestämmelserna om föräldrapenningsförmåner likställs enligt 11 kap. 7 § andra stycket SFB den tidpunkt när den som adopterat ett barn har fått barnet i sin vård med tidpunkten för barnets födelse, med undantag för vid beräkning av barnets ålder. Detta innebär att vid tillämpningen av bestämmelserna om förmånstid i 12 kap. 12 § SFB, lämnas föräldrapenning med 480 dagar sammanlagt för föräldrarna från och med den tidpunkt när den som adopterat barnet har fått det i sin vård.

Eftersom tidpunkten för adoptionen av ett barn jämställs med tidpunkten för födelsen av ett barn, blir inte den föreslagna begränsningsregeln i det nya andra stycket i 12 kap. 12 § SFB tillämpligt vid adoption av barn. Vid adoption av barn lämnas således föräldrapenning i enlighet med 12 kap. 12 § första stycket SFB. Även om barn som adopteras från utlandet också kommer till Sverige efter födelsen, och i de allra flesta fall även efter den tidpunkt som är likställd med barnets födelse (tidpunkten då den som adopterat barnet fått det i sin vård sker oftast utomlands), ska det inte uppfattas som att de blir bosatta här i landet efter födelsen i den mening som avses i balken. Detta får anses följa av 11 kap. 8 § andra meningen SFB som stadgar att vid adoption ska barnet anses bosatt i Sverige om den blivande föräldern är bosatt här.

Den föreslagna begränsningsregeln omfattar således inte de barn som adopteras till Sverige. Trots detta har utredningen övervägt att genom en ändring i 12 kap. 8 § SFB tydliggöra att den föreslagna begränsningsregeln inte omfattar adopterade barn. Utredningen

har dock stannat vid att befintliga regler är tillräckliga för att säkerställa att adopterade barn inte omfattas av begränsningsregeln.

Lagtekniska frågor

Begränsningsregeln bör placeras i anslutning till de nuvarande bestämmelserna om förmånstid i 12 kap. 12 § SFB. Om bestämmelsen i nuvarande andra stycket om hur många ytterligare dagar med föräldraperning som kan lämnas vid flerbarnsfödelse enligt huvudregeln i stället placeras i första stycket, kan begränsningsregeln införas som ett nytt andra stycke i paragrafen. Utredningen lämnar därför ett sådant förslag.

6.2.2 Begränsningsregeln och diskriminering med avseende på nationalitet

Allmänt om fri rörlighet inom EU och krav på likabehandling

Den fria rörligheten för unionsmedborgare att förflytta sig mellan medlemsländerna innebär även en rätt att likabehandlas i fråga om olika typer av förmåner. Som utvecklas närmare i kapitel 3 (gällande rätt) finns likabehandlingsprincipen uttryckt såväl i EUF-fördraget¹⁴ som i rörlighetsdirektivet¹⁵, samordningsförordningen¹⁶ och i förordning 492/2011¹⁷. Likabehandlingsprincipen, eller icke-diskrimineringsprincipen som den också kallas, innebär att diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU. I avsnittet prövar utredningen begränsningsregelns förenlighet med likabehandlingsprincipen.

Rätt till fri rörlighet har enligt artikel 21 i EUF-fördraget varje unionsmedborgare, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genom-

¹⁴ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹⁵ 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.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.

förande av fördragen. Unionsmedborgarskapet medför enligt artikel 18 i EUF-fördraget en generell likabehandlingsprincip tillika ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. I artikel 45 i EUF-fördraget, som reglerar den fria rörligheten för arbetstagare, anges att diskriminering på grund av nationalitet när det gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor är förbjuden. Trots diskrimineringsförbudet kan direkt diskriminering rättfärdigas på grund av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Likabehandlingsprincipen i förordning 492/2011 gäller sociala förmåner och för personer som omfattas av det EU-rättsliga arbetstagarbegreppet samt deras familjemedlemmar. Begreppet ”sociala förmåner” har tolkats extensivt av EU-domstolen och avser alla förmåner, med eller utan koppling till ett anställningsavtal, som i allmänhet tillerkänns landets egna arbetstagare.¹⁸

Likabehandlingsprincipen i rörlighetsdirektivet gäller däremot för alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. När det gäller socialt bistånd begränsas principen av att det inte finns någon skyldighet att bevilja bistånd under de första tre månader som en unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig utan krav eller under den längre tid som arbetssökande har uppehållsrätt. Bibehållen uppehållsrätt finns enligt direktivets regler så länge unionsmedborgaren inte blir en belastning för det mottagande medlemslandets sociala biståndssystem.

Samordningsförordningen avser sociala trygghetsförmåner och likabehandlingsprincipen gäller alla unionsmedborgare, statslösa och flyktingar som är bosatta i ett medlemsland och som omfattas eller har omfattats av socialförsäkringssystemet i ett EU-land. Den gäller också dessa personers familjemedlemmar. Genom förordning 1231/2010¹⁹ omfattas även tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i ett EU-medlemsland under förutsättning att minst två medlemsländer är inblandade.

Huvudregeln i samordningsförordningen är att arbetslandet är ansvarigt för att utbetala förmåner. Icke-förvärvsaktiva omfattas av bosättningslandets lag under förutsättning att förordningens krav

¹⁸ C-207/78, Even, punkt 22.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar.

på stadigvarande bosättning är uppfyllt. Det finns inget krav på uppehållsrätt i förordningen. Det finns även andra viktiga principer i förordningen, som också har betydelse när det gäller likabehandling, bl.a. likställande av fakta, se mer detaljerad redogörelse i kapitel 3 (gällande rätt).

Likabehandling i fråga om socialförsäkring

Eftersom föräldrapenning är en förmån som omfattas av samordningsförordningen är det främst aktuellt att bedöma hur begränsningsregeln förhåller sig till förordningens regelverk. Det är först om förordningen inte är tillämplig som det kan vara aktuellt att tillämpa likabehandlingsprincipen i övriga rättsakter. Förordningen omfattar dock en mycket bred personkrets varför den i de allra flesta fall är tillämplig. Den gäller emellertid inte för tredjelandsmedborgare som inte rör sig mellan medlemsländerna eller för en unionsmedborgare som inte omfattats av något lands socialförsäkringssystem. Det finns samtidigt viktiga kopplingar mellan samordningsförordningen och EUF-fördragets regelverk som stadgar fri rörlighet för arbetstagare och likabehandling i fråga om sociala förmåner. EU-domstolen tolkar nämligen förordningen mot bakgrund av EUF-fördragets bestämmelser.²⁰

Eftersom begreppet ”sociala förmåner” i förordning 492/2011 har tolkats extensivt av EU-domstolen kan även domstolens praxis på området vara av intresse. Dessutom finns en koppling till regelverket om fri rörlighet för unionsmedborgare och likabehandling i fråga om socialt bistånd. Detta eftersom det, som framgår mer nedan, utvecklats en praxis om att vissa förmåner som omfattas av samordningsförordningen kan utgöra socialt bistånd enligt rörlighetsdirektivet och där EU-domstolen bedömt att det är möjligt att uppställa vissa begränsningar i rätten till bistånd.

Det ska redan nu framhållas att eftersom ett av syftena med samordningsförordningen är att motverka diskriminering på grund av nationalitet medför förordningens koordineringsregler att utrymmet för olikbehandling är mycket begränsat.

²⁰ Se t.ex. mål C-287/05, Hendrix, punkt 52.

Kan begränsningsregeln utgöra diskriminering?

Begränsningsregeln gör ingen skillnad mellan svenska och utländska medborgare. Begränsningen kan alltså inte anses utgöra direkt diskriminering. Förbudet mot diskriminering omfattar dock även indirekt diskriminering. En första fråga är om begränsningsregeln riskerar att missgynna EU-medborgare jämfört med svenska medborgare.

Innebörden av begränsningen är att rätten till föräldrapenning ska följa det mönster för hur föräldrapenning används vid barns olika åldrar. Förslaget torde därmed inte bli särskilt genomgripande för de som omfattas. Det kommer fortfarande råda ett relativt stort mått av valfrihet och flexibilitet. En obegränsad rätt till föräldrapenning, dvs. 480 dagar sammanlagt för föräldrarna även för föräldrar som kommer till Sverige med ett äldre barn, skulle snarare kunna ses som en överkompensation i förhållande till det behov av ledighet och ersättning som föräldrar med äldre barn normalt har. Samtidigt medför begränsningsregeln en i vart fall teoretiskt försämrad valfrihet och flexibilitet jämfört med vad som gäller enligt nuvarande bestämmelser i SFB. Det finns teoretiska möjligheter att i samband med ett barns födelse spara samtliga dagar med föräldrapenning till efter barnets tvåårsdag för att sedan samlat använda dessa dagar. I realiteten finns dock inte denna flexibilitet och valfrihet för det stora flertalet försäkrade som får föräldrapenning i samband med barnets födelse eftersom det förutsätter att föräldern får vården av barnet ordnad på något annat sätt alternativt har någon annan form av försörjning. Det är följaktligen mycket ovanligt att inga dagar alls används innan barnets tvåårsdag för barn som föds i Sverige.

Av EU-domstolens praxis framgår emellertid att såsom indirekt diskriminerande anses nationella bestämmelser som till sin natur innebär en risk för att medborgare i andra medlemsländer påverkas i högre grad än landets egna medborgare och därför riskerar att missgynnas.²¹ Kraven för när ett missgynnande kan anses föreligga sätts alltså förhållandevis lågt.

Enligt utredningens mening riskerar begränsningsregeln att missgynna personer från andra länder. Att vara bosatt i Sverige före

²¹ Se t.ex. mål C-308/14, Kommissionen mot Storbritannien, punkt 77.

barnets ettårsdag eller tvåårsdag, och därmed få föräldrapenning enligt huvudregeln i stället för enligt begränsningsregeln, uppfylls nämligen lättare av svenska medborgare. Även om merparten av föräldrapenningen tas ut under barnets första levnadsår kvarstår det faktum att en förälder som varit bosatt med sitt barn sedan barnets födelse har möjlighet att ta ut fler dagar efter barnets första respektive andra levnadsår än de föräldrar som omfattas av begränsningsregeln. Begränsningen innebär således att svenska medborgare och medborgare i andra medlemsländer behandlas olika vad gäller möjligheten till valfrihet och flexibilitet. Det finns därmed en risk för att begränsningen kommer i konflikt med diskrimineringsförbudet. Indirekt diskriminering kan dock rättfärdigas om det finns tvingande samhällshänsyn/objektivt godtagbara skäl och, om så är fallet, om begränsningen är proportionerlig.²²

Rättspraxis avseende indirekt diskriminering

Det finns flera rättsfall från EU-domstolen som har svensk anknytning. Flera av dem har gällt svenska krav på kvalifikationstider och sjukpenninggrundande inkomst. Bland de första av dessa mål finns Rockler²³ och Öberg²⁴. I målet Öberg prövade domstolen om det svenska kravet om kvalifikationstid i 12 kap. 35 § SFB är förenligt med artikel 45 i EUF-fördraget. Kravet innebär att föräldrapenning för de första 180 dagarna utges med belopp som motsvarar sjukpenning, om föräldern under minst 240 dagar närmast före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför varit försäkrad för en sjukpenning över garantinivå. Öberg, som var svensk medborgare, hade arbetat vid EU-domstolen under perioden före sitt barns födelse och hade under denna period omfattats av EU:s sjukförsäkringssystem. Försäkringskassan ansåg inte att denna period kunde beaktas för att uppfylla kravet på 240 dagars försäkringstid och Öberg nekades därför föräldrapenning på sjukpenningnivå. Samordningsförordningen var inte tillämplig i målet och det var därför inte möjligt att använda förordningens princip om sammanläggning av

²² Paju, *Suveränitetserosion? Om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Ragulka förlag, 2015, s. 232.

²³ C-137/04, Rockler.

²⁴ C-185/04, Öberg.

försäkringsperioder. Domstolen ansåg att den svenska tillämpningen av kvalificeringsvillkoret kunde avskräcka medborgare i ett medlemsland från att utöva den fria rörligheten eftersom de förlorar möjligheten att med stöd av det nationella sjukförsäkringssystemet erhålla en förmån som de skulle ha haft rätt till om de inte hade utövat den fria rörligheten. Kvalificeringskravet ansågs därför utgöra ett hinder mot den fria rörligheten och kunde enbart godtas om det kunde motiveras. Den svenska regeringen gjorde i målet gällande att det svenska socialförsäkringssystemet grundades på objektiva överväganden som inte gjorde någon skillnad utifrån nationalitet och som var proportionerliga i förhållande till det legitima eftersträvade syftet att motverka missbruk med avseende på principen om sammanläggning av försäkringsperioder. Domstolen ansåg emellertid att rent ekonomiska hänsyn inte kunde anses vara ett berättigat syfte samt menade att den svenska regeringen inte hade motiverat varför kravet skulle anses lämpligt och proportionerligt.

Domstolen kom fram till att artikel 45 i EUF-fördraget skulle tolkas så att perioder under vilken en arbetstagare arbetat i EU:s institutioner ska kunna tillgodoräknas vid tillämpningen av kvalificeringsvillkoret. Att inte beakta sådana perioder är alltså inte förenligt med likabehandlingsprincipen eftersom det kan hindra eller avskräcka någon från att lämna sitt hemland för att utöva den fria rörligheten.

När det gäller EUF-fördragets regler har domstolen i flera mål uttalat att en åtgärd som inskränker en av de grundläggande friheter som säkerställs i fördraget är motiverad endast om åtgärden har ett legitimt syfte som är förenligt med fördraget och om proportionalitetsprincipen iakttas.²⁵ För att så ska vara fallet krävs att åtgärden är ägnad att säkerställa uppnåendet av det mål som eftersträvas med den och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Kvalificeringsvillkoret i 12 kap. 35 § SFB har även prövats i målet Bergström.²⁶ I målet prövades även om det kan uppställas krav på en svensk inkomst för att få en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) fastställd. Bergström hade arbetat i Schweiz och flyttade efter att hon fått ett barn med sin familj till Sverige. Hon började

²⁵ C-19/92, Kraus, punkt 32.

²⁶ C-257/10, Bergström.

inte arbeta i Sverige utan var hemma med sitt barn. Efter att hon ansökt om föräldrapenning avslog Försäkringskassan hennes begäran om att föräldrapenningen skulle baseras på den inkomst hon hade haft i Schweiz (sjukpenningnivå). Hon beviljades i stället föräldrapenning på grundnivå. I målet var såväl samordningsförordningen som ett bilateralt avtal mellan Schweiz och EU tillämpligt. Försäkringskassan gjorde gällande att för att kunna få föräldrapenning över grundnivå så krävdes att åtminstone den sista dagen i kravet på 240 dagars försäkringstid skulle ha fullgjorts i Sverige. Det var inte möjligt att uppfylla kravet enbart genom schweiziska arbetsperioder. Enligt Försäkringskassan förutsatte principen om sammanläggning i samordningsförordningen att åtminstone två perioder av förvärsarbete har fullgjorts i olika medlemsländer. Domstolen delade inte denna bedömning utan menade att bl.a. likabehandlingsprincipen förutsatte att det räckte att ha fullgjort en period i Schweiz. Domstolen ansåg också att nivån på föräldrapenningen skulle beräknas med beaktande av inkomsten i Schweiz. Även i detta mål kom alltså EU-regelverket att begränsa möjligheten att uppställa krav för rätt till svensk föräldrapenning. Målet visar att tillämpningen av samordningsförordningens regelverk förhindrar begränsningar av den fria rörligheten.

Ett av få exempel där EU-domstolen ansett att en inskränkning av likabehandlingsprincipen varit proportionerlig i fråga om sociala trygghetsförmåner är målet Geven.²⁷ Geven var gränsarbetare och hade ansökt om ett tyskt vårdnadsbidrag. Den tyska lagstiftningen ställde dock upp ett krav på bosättning för utfående av förmånen. Syftet med kravet var att uppmuntra barnafödande i Tyskland och gynna personer som genom val av hemvist skapat ett verkligt band till Tyskland. Domstolen godtog syftet som ett objektivi sakligt skäl och konstaterade att den tyska lagstiftningen genom en undantagsregel, möjliggjorde att även migrerande gränsarbetare kunde erhålla bidraget (undantagsregeln förutsatte att gränsarbetaren förvärsarbetade i mer än ringa omfattning). Det faktum att den tyska lagstiftningen hade gjorts flexibel innebar enligt domstolen att inskränkningen var proportionerlig. Ett annat exempel där domstolen godtagit inskränkningar i fråga om sociala trygghetsförmåner

²⁷ C-213/05, Geven.

är målet *De Cuyper*.²⁸ Även här var det fråga om ett bosättningsvillkor vid utgivande av en arbetslöshetsförmån. Syftet med villkoret var att det skulle möjliggöra kontroller utan förvarning om personen i fråga faktiskt var arbetslös. EU-domstolen konstaterade att villkoret grundade sig på objektiva hänsyn och menade att ett mindre ingripande villkor inte var möjligt eftersom det inte gick att genomföra kontroller i ett annat medlemsland. Bosättningsvillkoret uppfyllde därför kravet på proportionalitet.

Domstolen har i sin praxis även godtagit att risken för att den ekonomiska balansen i det sociala trygghetssystem allvarligt rubbas kan utgöra ett tvingande skäl av allmänt intresse som kan motivera inskränkningar av den fria rörligheten. Detta ska dock kunna styrkas. Att enbart hänvisa till risken för att jämvikten i det sociala trygghetssystemet rubbas räcker inte.²⁹

Även om den fria rörligheten gäller för alla unionsmedborgare är det personer som är förvärvsaktiva som omfattas av det starkaste skyddet. Enligt domstolens praxis i t.ex. målet *Caves Krier Frères Sàrl* är ett bosättningskrav i princip olämpligt vad gäller migrerande arbetstagare och gränsarbetare eftersom dessa, genom sitt arbete, i princip blivit tillräckligt integrerade i samhället för att kunna åberopa principen om likabehandling med arbetstagare som är medborgare respektive bosatta i medlemslandet.³⁰ Förvärvsaktiva personer har rätt till full likabehandling vad gäller sociala förmåner enligt förordning 492/2011.³¹

EU-domstolen har i flera mål däremot godtagit vissa nationella begränsningar av rätten till socialt bistånd för icke-förvärvsaktiva personer enligt rörlighetsdirektivet. Flera av dessa mål har gällt icke-förvärvsaktivas rätt till särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som omfattas av samordningsförordningen (s.k. hybridförmåner). En hybridförmån kan beskrivas som en förmån som inte är en renodlad socialförsäkringsförmån eftersom det finns ett visst inslag av behovsprövning, t.ex. tillägg till ålderspensioner. I artikel 70 i samordningsförordningen finns en särskild bestämmelse om hybridförmåner. En av de frågor som är aktuella i målen och

²⁸ C-406/04, *De Cuyper*.

²⁹ Se t.ex. mål C-515/14, *Kommissionen mot Cypern*, punkterna 53–54.

³⁰ C-379/11, *Caves Krier Frères Sàrl*, punkt 53.

³¹ Holm, *Fri rörlighet för familjer – En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*, Juristförlaget i Lund, 2010, s. 97.

som blev aktuell i och med införandet av rörlighetsdirektivet, är om man kan ställa krav på uppehållsrätt för att få omfattas av socialförsäkringsförmåner enligt samordningsförordningen. Frågan är särskilt intressant eftersom det finns bestämmelser direkt i samordningsförordningen som kan visa på en anknytning mellan den som ansöker om en förmån och värdlandet, nämligen kraven på stadigvarande bosättning för att omfattas av bosättningslandets lag.

I målet Brey var det fråga om en tysk pensionär som flyttade från Tyskland till Österrike med sin fru och ansökte om en tilläggsersättning som utgavs till personer med låg pension.³² Den österrikiska lagstiftningen uppställde dock krav på uppehållsrätt i landet för att få förmånen. För att få uppehållsrätt uppställdes samtidigt krav på tillräckliga tillgångar för att det inte skulle uppkomma någon ekonomisk belastning för Österrike. Den första fråga som domstolen prövade var om tilläggsersättningen, som alltså omfattades av samordningsförordningen, innefattades i begreppet ”socialt bistånd” i rörlighetsdirektivet. Kommissionen argumenterade i målet för att förmåner som faller under samordningsförordningen inte kunde utgöra socialt bistånd. EU-domstolen höll dock inte med och menade att förmånen var socialt bistånd. Domstolen ansåg att det avgörande var om ersättningen syftade till att ge försörjning till dem som inte har tillräckliga tillgångar, snarare än under vilket regelverk förmånen föll. Domstolen ansåg också att man kan villkora en sådan förmån med ett krav på uppehållsrätt. Domstolen uttalade emellertid att det inte är proportionerligt att generellt och automatiskt neka en icke-förvärsaktiv en förmån utan det måste göras en helhetsbedömning av den belastning som ett beviljande skulle innebära mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet.

Genom målen Danou och Alimanovic utvecklade EU-domstolen sin praxis vad gäller icke-förvärsaktivas tillgång till hybridförmåner.³³ I målet Brey uttalade domstolen att det inte är proportionerligt att generellt utesluta icke-förvärsaktiva från rätten till hybridförmåner, men i målet Danou tog domstolen inte upp frågan om en proportionalitetsbedömning. Att generellt utesluta icke-förvärsaktiva från sociala förmåner ansågs förenligt med EU-rätten. Målet Alimanovic avsåg personer som hade arbetat en tid och som

³² C-140/12, Brey.

³³ C-333/13, Danou och C-67/14, Alimanovic.

därefter ansökte om samma förmån som i målet Dano. Personerna i målet omfattades inte av direktivets skyddsbestämmelser som gör det möjligt för arbetslösa att under en period behålla sin status som arbetstagare. Domstolen menade att rörlighetsdirektivet i den aktuella situationen gav utrymme för begränsningar i rätten till lika-behandling. I målet var det enligt domstolen inte heller nödvändigt att beakta den individuella situationen vid bedömningen av om en persons vistelse utgör en orimlig belastning eftersom direktivet har ett system där ställningen som arbetstagare behålls gradvis. Att generellt utesluta tidigare förvärvsaktiva från rätten till förmåner var alltså förenligt med EU-rätten.

EU-domstolen har i ett nyligen avgjort mål ytterligare klargjort att det är möjligt att ställa krav på uppehållsrätt som ett kriterium för att icke-förvärvsaktiva ska få rätt till en förmån som omfattas av samordningsförordningen.³⁴ Detta mål avsåg barnbidrag vilket är en mer renodlad socialförsäkringsförmån. I målet hade EU-kommissionen väckt talan mot Storbritannien för att landet infört en prövning av uppehållsrätt för den som ansöker om barnbidrag eller skatteavdrag. Domstolen ansåg dock i linje med sin uppfattning i målen Brey, Dano och Alimanovic att Storbritannien kunde uppställa ett sådant krav. Domstolen ansåg att kravet var indirekt diskriminerande men fann vid en proportionalitetsprövning att kravet var tillåtet.

Slutsats

Som anförs ovan gör utredningen bedömningen att det finns en risk för att begränsningen kan anses vara indirekt diskriminerande. Frågan är då om det finns objektiva godtagbara skäl för begränsningen samt om den kan anses proportionerlig och därmed tillåten.

Eftersom föräldrapenningen i huvudsak är avsedd att användas när barnet är litet skulle det kunna hävdas att en åtgärd som syftar till att begränsa överkompensationen för föräldrar som kommer till Sverige med äldre barn är objektiva godtagbara och proportionerliga eftersom begränsningen ungefärligen motsvarar ett genomsnittligt uttag av föräldrapenning. Samtidigt görs det redan i dag en avräk-

³⁴ C-308/14, Kommissionen mot Storbritannien.

ning av tid med föräldrapenningsförmån enligt utländsk lagstiftning i enlighet med bestämmelserna i 12 kap. 33–34 a §§ SFB, vilket gör att behovet av att komma tillrätta med överkompensationen minskar när dessa bestämmelser är tillämpliga. Gruppen EU-medborgare är i de allra flesta fall dessutom väl etablerade på arbetsmarknaden. Behovet av åtgärder som syftar till att förbättra etablering är alltså inte lika stort för denna grupp vilket påverkar bedömningen av om begränsningen kan anses proportionerlig.

De fåtal avgöranden som specifikt avser sociala trygghetsförmåner och där EU-domstolen ansett att en inskränkning varit objektivt godtagbar och proportionerlig som i målen Geven och De Cuyper, indikerar dessutom att utrymmet för inskränkningar av likabehandlingsprincipen enligt samordningsförordningen är mycket begränsat. När det gäller icke-förvärsaktiva finns det samtidigt en praxis från EU-domstolen som öppnar upp för att det i vissa fall är möjligt att uppställa vissa indirekt diskriminerande villkor för denna grupp. EU-domstolen har senast i målet EU-kommissionen mot Storbritannien, ansett det proportionerligt att uppställa krav på uppehållsrätt för tillgång till vissa förmåner som omfattas av samordningsförordningen för icke-förvärsaktiva. Denna praxis har dock enbart avsett krav på uppehållsrätt. Hur EU-domstolen skulle bedöma begränsningsregeln för icke-förvärsaktiva är därför osäker. Begränsningsregeln riktar sig därutöver även mot förvärsaktiva som t.ex. har anknytning till Sverige genom arbete. För förvärsaktiva finns enligt praxis inte samma utrymme för att uppställa indirekt diskriminerande villkor.

Utredningens slutsats mot bakgrund av ovan är att mycket talar för att en begränsning av rätten till föräldrapennning som enbart riktar sig till personer som inte tidigare varit bosatta i landet inte är förenlig med likabehandlingsprincipen i samordningsförordningen. Att begränsa föräldrapennningen för den personkrets som omfattas av likabehandlingsprincipen torde därför vara vanskligt.

Utredningen bedömer inte heller att tillämpningen av någon av de övriga principerna i samordningsförordningen, t.ex. likställande av fakta eller sammanläggning av perioder, leder till att kravet på likabehandling kan upprätthållas. Principen om likställande av fakta är visserligen intressant men dess innebörd och räckvidd är om-

tvistad.³⁵I doktrinen har det gjorts gällande att principen ska ses som ett komplement eller en underprincip till likabehandlingsprincipen.³⁶ Eftersom utredningens slutsats är att mycket talar för att begränsningsregeln inte är förenlig med likabehandlingsprincipen torde en tillämpning av principen om likställande av fakta därför inte leda till någon annan slutsats.

Under dessa förhållanden kan begränsningsregeln inte upprätthållas för den personkrets som omfattas av samordningsförordningen. Att unionsrätten inom EU eller inom EES och även andra internationella åtaganden som Sverige är bunden av kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelserna i SFB är visserligen förhållandevis vanligt inom socialförsäkringen.³⁷ Ett exempel på en bestämmelse som kan behöva åsidosättas med hänsyn till EU-rätten är regleringen i 11 kap. 8 § SFB om att ett barn ska vara bosatt i Sverige för att föräldrapenningsförmåner ska kunna lämnas. Att föreslå en begränsningsregel som i vissa fall inte kan upprätthållas är dock inte att föredra. Det är däremot oundvikligt utifrån de ramar som direktiven ger. Risken finns att en sådan regel leder till att det blir otydligt och oklart för tillämparen i vilka fall regeln ska åsidosättas.

Utredningen har övervägt om detta problem skulle kunna lösas genom att det infördes en uttrycklig materiell bestämmelse i anslutning till begränsningsregeln i 12 kap. 12 § SFB som reglerar att avvikelser i vissa fall ska göras. Utredningen är dock av uppfattningen att balkens systematik talar emot en sådan lösning. I 2 kap. 5 § SFB finns redan en upplysningsbestämmelse om att unionsrätten eller avtal om social trygghet eller andra avtal som ingåtts med andra stater kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelserna i balken. Om det även skulle införas en materiell bestämmelse i anslutning till begränsningsregeln finns en risk för osäkerhet i förhållande till vad som gäller för andra bestämmelser i balken som kan behöva åsidosättas men där det inte finns någon uttrycklig materiell bestämmelse om detta.

³⁵ Se t.ex. Paskalia, Den nya EU-rättsliga principen om likställande av förmåner, inkomster, omständigheter och händelser: Omtumlande nyheter för den svenska socialförsäkringsrätten?, Förvaltningsrättslig tidskrift 2014:4, s. 459–477.

³⁶ Holm, Fri rörlighet för familjer – En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten, Juristförlaget i Lund, 2010, s. 117.

³⁷ Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken – En kommentar, 2 u., Norstedts juridik, 2015, s. 94.

Krav på likabehandling i övrigt

Som utvecklas närmare i kapitel 3 (gällande rätt) finns det utöver ovan redovisade EU-rättsakter även avtal som har till syfte att samordna och reglera tillämpningen av olika länders socialförsäkrings-system. De är i många fall uppbyggda på samma sätt som samordningsförordningen och kan innehålla bestämmelser om likabehandling, sammanläggning av försäkrings- och bosättningsperioder samt om export av vissa förmåner. Såväl Sverige som EU har sådana avtal som rör social trygghet med tredje land. Frågan är hur begränsningsregeln förhåller sig till dessa regelverk.

EU har avtal med länder utanför unionen som gör det möjligt för unionen att utveckla sina politiska, ekonomiska och sociala förbindelser med omvärlden. Omfattningen och utformningen av de olika avtalen varierar. Det finns avtal där likabehandlingsprincipen gäller i förhållande till anställningsförhållanden, men inte uttryckligen till social trygghet. Det har inom ramen för utredningens uppdrag inte varit möjligt att göra en fullständig genomgång av EU:s samtliga avtal³⁸ och hur dessa förhåller sig till begränsningsregeln. I detta avsnitt redogörs för några av avtalen vilka får ses som exempel på hur utredningen bedömer tillämpningen av likabehandlingsprincipen.

Allmänt kan det beskrivas som att ju närmare relationer det finns mellan EU och tredjeland desto mer omfattande är skyddet av den sociala tryggheten och därmed mindre utrymme för olika behandling. T.ex. hänvisar både EES-avtalet och fri rörlighetsavtalet med Schweiz till samordningsförordningen för att underlätta den fria rörligheten för personer. I enlighet med vad som anförs ovan vad gäller samordningsförordningen bedöms begränsningsregeln därför inte kunna upprätthållas i situationer när dessa avtal är tillämpliga.

EU har även samarbetsavtal med bl.a. Israel, Tunisien, Marocko, Algeriet, Egypten, Jordanien och Libanon (Europa-Medelhavsavtal). I vissa av dessa avtal är rättigheterna till sociala trygghetsförmåner begränsade och de innehåller enbart allmänna skrivningar om likabehandling, bl.a. anges i avtalet med Egypten att det ska

³⁸ Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet (S 2014:17) ska enligt direktiven bl.a. kartlägga och redogöra för unionsrättens regelverk som är av betydelse för de sociala trygghetssystemen (Dir 2014:109).

föras en dialog och ett samarbete kring likabehandling.³⁹ Avtalen med Tunisien, Marocko, Algeriet och Israel är däremot mer omfattande. Bl.a. följer det av avtalen med Algeriet⁴⁰ och Marocko⁴¹ att medborgare i något av dessa länder som är anställda i ett EU-medlemsland, och även familjemedlemmar som är bosatta med dem, har rätt till likabehandling inom området för social trygghet i landet där de är anställda. Dessutom gäller att arbetstagarna kan sammanlägga försäkrings- eller bosättningsperioder eller arbete från olika länder.

I målet Echouikh, som gällde avtalet med Marocko, uttalade EU-domstolen att personer som omfattas av samarbetsavtalet kan göra anspråk på sociala trygghetsförmåner på samma villkor som medborgarna i värdmedlemslandet, vilket medför att det i den nationella lagstiftningen inte får ställas upp ytterligare eller strängare villkor för medborgare från tredje land jämfört med de villkor som gäller för medborgarna i medlemslandet.⁴² I målet var det fråga om prövning av en icke-medborgarskapsneutral bestämmelse. Domstolen upprepade sin bedömning i målet El Youssfi, som också gällde avtalet mellan EU och Marocko.⁴³ EU-domstolen har dessutom när det gäller likabehandlingsprincipen för familjemedlemmar tolkat familjemedlemsbegreppet brett.⁴⁴ Det verkar alltså finnas en förhållandevis vid tolkning av likabehandlingsprincipen i dessa avtal. Samtidigt torde rätten till likabehandling inte vara lika stark i dessa avtal som i samordningsförordningen eftersom avtalen inte har till syfte att värna den fria rörligheten inom EU. Denna omständighet och det förhållandet att begränsningsregeln är medborgarskapsneutral talar enligt utredningens mening för att regeln är förenlig med dessa avtal. Det ska också framhållas att begränsningsregeln är utformad så att den ungefärligen motsvarar ett genomsnittligt uttag av föräldrapenning och att syftet är att minska den överkompensation som dagens regelverk möjliggör. Begränsningsregeln bedöms

³⁹ Artikel 63 i Europa–Medelhavsavtal om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Arabrepubliken Egypten, å andra sidan.

⁴⁰ Artikel 68 i Europa–Medelhavsavtal om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och dess medlemsstater, å ena sidan, och Demokratiska folkrepubliken Algeriet, å andra sidan.

⁴¹ Artikel 65 i Europa–Medelhavsavtal om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan.

⁴² C-336/05, punkt 56.

⁴³ C-276/06, punkt 52.

⁴⁴ C-179/98, Mesbah, punkterna 42–48.

alltså kunna upprätthållas för den personkrets som kommer i åtnjutande av t.ex. en sådan likabehandlingsprincip som finns i avtalet med Marocko.

Sverige har ingått ett tjugotal avtal som rör social trygghet med andra länder. Flera av dessa gäller i huvudsak bara pensionsförmåner. Många av avtalen är slutna med andra EU- och EES-länder och ingicks innan Sverige blev medlem i EU. Om Sverige har ingått ett sådant avtal tillämpas normalt samordningsförordningen och inte avtalet. Av de avtal som Sverige har slutit med länder utanför EU/EES är det bara avtalen med Bosnien-Hercegovina, Chile, Marocko, Israel och Turkiet som avser föräldraförsäkring. Avtalens innehåll beskrivs närmare i kapitel 3 (gällande rätt). Samtliga dessa avtal innehåller bestämmelser om likabehandling som innebär att medborgare i det andra fördragsslutande landet ska likställas med svenska medborgare. Det finns begränsat med praxis om vad likabehandlingsprincipen innebär i dessa fall. Det saknas dock anledning att göra en annan bedömning än vad som görs ovan avseende EU:s avtal med Marocko. Begränsningsregeln bedöms därför kunna upprätthållas även i dessa fall.

Övriga internationella rättsakter med krav på tillgång till social trygghet

Som anges i kapitel 3 (gällande rätt) finns internationella överenskommelser på ett mera allmänt plan som bl.a. ställer krav på länderna att se till att befolkningen har tillgång till en viss social trygghet och bibehållna rättigheter vid migration. Sådana konventioner finns inom FN, Internationella arbetstagarorganisationen (ILO) och Europarådet. Utredningen uppfattar att kraven i dessa fall är mer begränsade jämfört med likabehandlingsprincipen i samordningsförordningen. Konventionerna torde sällan ha någon praktisk betydelse i enskilda försäkringsärenden.⁴⁵ Den omständigheten att begränsningsregeln är medborgarskapsneutral talar enligt utredningens bedömning för att den är förenlig med dessa konventioner. Det ska även här framhållas att begränsningsregeln är utformad så att den ungefärligen motsvarar ett genomsnittligt uttag av föräldra-

⁴⁵ Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken – En kommentar, 2 u., Norstedts juridik, 2015, s. 95.

penning och att syftet är att minska den överkompensation som dagens regelverk möjliggör.

Begränsningsregelns förenlighet med barnkonventionen och Europakonventionen behandlas i avsnitten 6.2.3 och 6.2.4.

6.2.3 Begränsningsregeln och diskriminering med avseende på etnisk tillhörighet

Allmänt om förbudet mot etnisk diskriminering

Förbud mot diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet finns i diskrimineringslagen (2008:567), se kapitel 3 (gällande rätt). I lagen definieras direkt diskriminering som att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med t.ex. etnisk tillhörighet (1 kap. 4 § 1). I samma lag definieras indirekt diskriminering som att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med t.ex. viss etnisk tillhörighet, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (1 kap. 4 § 2). Med etnisk tillhörighet avses i diskrimineringslagen nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (1 kap. 5 § 5).

Diskrimineringsförbudet kommer till uttryck i ett antal olika EU-rättsakter och internationella åtaganden som Sverige har skyldighet att följa, bl.a. direktivet mot etnisk diskriminering som förbjuder diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung på en rad samhällsområden.⁴⁶ Direktivet har genomförts i svensk rätt i diskrimineringslagen. Principen om icke-diskriminering är också central i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter, t.ex. stadgar artikel 2 i konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) att konventionens rättigheter gäller samtliga barn inom ett lands jurisdiktion utan åtskillnad. Också den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grund-

⁴⁶ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om lika-behandling av personer oavsett deras ras eller etniskt ursprung.

läggande friheterna (Europakonventionen) förbjuder diskriminering på grund av etnisk tillhörighet (art. 14).

Kan begränsningsregeln utgöra direkt diskriminering?

Att ha en utformning av begränsningsregeln som medför att vissa föräldrar med barn behandlas mindre förmånligt än andra avseende rätt till föräldrapenning grundat på deras etniska tillhörighet, skulle enligt utredningens uppfattning utgöra direkt diskriminering. En regel som begränsar rätten till föräldrapenning och som grundar sig på andra faktorer än etnisk tillhörighet eller någon annan i diskrimineringslagen angiven diskrimineringsgrund är däremot neutral i förhållande till dessa grunder. Den nu föreslagna begränsningsregeln omfattar alla föräldrar som kommer till Sverige med barn. Det görs ingen skillnad mellan svenska och utländska medborgare och det saknar också betydelse i vilket land en person är född. Den personkrets som omfattas av utredningens förslag definieras således genom kriterier som är neutrala i förhållande till diskrimineringslagens diskrimineringsgrunder. Trots detta så konstaterar utredningen att det ligger i sakens natur att av dem som kommer till Sverige med barn, får större delen antas ha en annan etnisk tillhörighet än svenskt.

Även om kriterierna är neutrala i förhållande till diskrimineringsgrunderna, kan skälen för kriterierna ha avgörande betydelse för frågan om direkt diskriminering. I målet *Chez*⁴⁷ aktualiserades bl.a. frågan om betydelsen av just skälen för en viss åtgärd. I en stadsdel som till övervägande del beboddes av personer med romskt ursprung hade elmätare placerats på avsevärt mycket högre höjd än i andra stadsdelar. Detta hade, enligt elbolaget som stod bakom åtgärden, gjorts för att förhindra manipulering av elmätarna och olagligt uttagande av el. Invånarna i stadsdelen kunde som en följd av detta inte själva läsa av och anpassa sin elförbrukning. EU-domstolen uttalade att en åtgärd som den som var aktuell i målet, utgör direkt diskriminering om åtgärden har införts eller upprätthållits av skäl som hänger samman med det etniska ursprung som är gemensamt för de flesta av invånarna i den aktuella stadsdelen.

⁴⁷ C-83/14, *Chez*.

Regeringen har nyligen gjort uttalanden i linje med vad som sägs i domen i målet *Chez*. I propositionen *Fler elever i fler skolor* föreslås vissa förändringar avseende urvalsgrunder till friskolor för elever som varit bosatta i landet en kortare tid. Regeringen anför i propositionen att bestämmelserna om direkt diskriminering blir tillämpliga, oaktat ett kriteriums neutrala utformning, om etniska överväganden de facto ligger till grund för ett urvalsbeslut i ett särskilt fall (prop. 2015/16:184 s. 15).

Skälet till att föräldrar som kommer till Sverige med barn särbehandlas enligt utredningens förslag är inte deras etniska tillhörighet, utan att de som kommer med äldre barn inte ska överkompenseras i förhållande till de föräldrar med barn som omfattas av reglerna om föräldrapenning från födelsen. Tanken är i stället att de som kommer till Sverige med äldre barn bör ha tillgång till ungefärligen samma antal dagar som andra har för barn i den åldern och att syftet med föräldrapenningen därmed upprätthålls, dvs. att uttaget ska koncentreras till barnets yngre åldrar då behovet av föräldrarna är som störst. Utredningen har mot denna bakgrund kommit till slutsatsen att den föreslagna begränsningen inte kan anses utgöra direkt diskriminering enligt diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet.

Kan begränsningsregeln utgöra indirekt diskriminering?

Vad utredningen har att ta ställning till är däremot om begränsningsregeln riskerar att vara indirekt diskriminerande eftersom tillämpningen kan komma att särskilt missgynna personer med en viss etnisk tillhörighet. För att begränsningsregeln inte ska stå i strid med förbudet mot indirekt diskriminering krävs då att den har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis kan indirekt diskriminering, till skillnad från direkt diskriminering, följa av en åtgärd även om den är neutralt utformad om den trots hänvisning till kriterier som saknar samband med någon av diskrimineringsgrunderna ändå medför att personer som har t.ex. en viss etnisk tillhörighet särskilt missgynnas (se t.ex. *Chez* punkt 94).

Frågan är inledningsvis om den föreslagna begränsningen kan anses innebära ett missgynnande för den grupp som kommer att

omfattas av den. Kraven för när ett missgynnande kan anses föreliggande sätts förhållandevis lågt. Det svenska rättsfallet RH 2009:90 gällde ett förfarande vid antagningen till ett universitet där skiljekriteriet underrepresenterat kön (vilket i det här fallet var män) skulle tillämpas för sökande med lika meritvärde genom s.k. viktad lottning. När det gällde frågan om de personer som ingick i samma antagningskvot och som därmed fått en sämre chans att tilldelas en utbildningsplats hade blivit missgynnade, uttalade domstolen att det inte var avgörande att någon av dem hade tilldelats någon av utbildningsplatserna om det aktuella förfarandet inte hade tillämpats, utan att det var tillräckligt att de hade getts en mindre chans att antas än männen.

För att avgöra om begränsningsregeln kan komma att vara särskilt missgynnande, måste en jämförelse göras. En jämförelse ska göras mellan den grupp som en person tillhör och någon annan grupp. Jämförelsen ska ta sikte på den andel av de som kan, eller inte kan, uppfylla kravet i de båda grupper som avses.⁴⁸ I rättsfallet RH 2014:9 anges att vid beviljande av någon viss förmån av offentligrättslig karaktär, ska jämförelsen göras på gruppnivå med andra personer som uppfyller samma kriterier eller kvalifikationer som den påstått diskriminerade. Rättsfallet gällde ett försäkringsbolag som nekade en mamma att teckna en sjukförsäkring med hänvisning till att hon fick vårdbidrag för dottern med anledning av dotterns hörselnedsättning. Frågan var om mamman och/eller dottern hade utsatts för diskriminering. Domstolen anförde att en jämförelse i en sådan situation ska göras med en avgränsad men mycket bred grupp, nämligen den del av allmänheten som inte träffas av den omtvistade teckningsregeln och som även i övrigt uppfyller de grundläggande villkoren för att provas som försäkringstagare.

Den föreslagna begränsningsregeln omfattar alla som kommer till Sverige med barn. I den gruppen ingår typiskt sett utlänningar som behöver uppehållstillstånd i Sverige, EU/EES-medborgare och svenska medborgare som flyttar till Sverige efter att ha varit bosatta utomlands. Ett tänkbart alternativ är att en jämförelse görs med andra i gruppen ”föräldrar som kommer till Sverige med barn”, vilka ju samtliga träffas av den föreslagna begränsningsregeln och därmed behandlas lika. Begränsningsregeln kommer dock inte att kunna upp-

⁴⁸ Prop. 2007/08:95 s. 490.

rätthållas gentemot den personkrets som omfattas av EU:s samordningsförordning, dvs. unionsmedborgare och vissa tredjelandsmedborgare. Rättsfallet ovan synes också indikera att jämförelsen ska göras med en vidare grupp. Det framstår därför som mer rimligt att jämföra med andra som är försäkrade för föräldrapenning i Sverige men som inte omfattas av den nu aktuella begränsningsregeln.

De föräldrar som kommer till Sverige med barn kommer att få ett antal dagar med föräldrapenning som ungefär motsvarar den mängd föräldrapenning som en genomsnittlig försäkrad har kvar att använda vid barnets ett- respektive tvåårsdag. Det som framför allt går förlorat är en viss valfrihet och flexibilitet jämfört med vad som gäller enligt nuvarande bestämmelser i SFB. Som anges ovan sätts dock kraven för när ett missgynnande kan anses föreligga förhållandevis lågt. Vid en jämförelse mellan gruppen föräldrar som kommer till Sverige med barn och gruppen föräldrar som blivit försäkrade för föräldrapenning i samband med barnets födelse, bedömer utredningen att den förstnämnda gruppen av föräldrar kan komma att missgynnas i förhållande till den sistnämnda gruppen. Även om de föräldrar som ingår i jämförelsegruppen i praktiken sällan har ett större antal dagar med föräldrapenning kvar när barnet är ett respektive två år, så är den förlorade valfriheten och flexibiliteten som drabbar de föräldrar som kommer till Sverige med barn tillräcklig för att ett missgynnande kan anses föreligga. Som konstateras ovan ligger det också i sakens natur att av de föräldrar som kommer till Sverige med barn, får en majoritet antas ha en annan etnisk tillhörighet är svenskt. Det finns således en risk för att bestämmelsen skulle kunna innebära en indirekt diskriminering.

En bestämmelse som särskilt kan komma att missgynna personer med anknytning till någon av diskrimineringsgrunderna, kan ändå vara förenlig med kravet på icke-diskriminering. Den s.k. intresseavvägning som måste göras beskrivs i förarbetena till diskrimineringslagen (prop. 2007/08:95 s. 491). För det första måste syftet vara objektivt sett godtagbart och för det andra måste åtgärden (medlet för att uppnå syftet) vara lämplig och nödvändig. Om det finns andra, icke diskriminerande handlingsalternativ eller medel för att uppnå ett i sig godtagbart syfte utgör missgynnandet i princip indirekt diskriminering i strid med lagen. I förarbetena uttalas att tillämpningen av nationellt bestämda regler som är avsedda att tillgodose viktiga samhälleliga syften inom ramen för ett lands social-

eller sysselsättningspolitik bör godtas. Avgöranden från EU-domstolen bekräftar denna slutsats, se exempel på detta längre ner. EU-domstolen uttalade också i målet *Chez* som beskrivs ovan att det aktuella förfaringssättet (dvs. uppflyttandet av elmätarna) i princip skulle kunna leda till en effektiv bekämpning av de rättsstridiga handlingarna som förfaringssättet påstås ta sikte på. Det krävdes dock enligt domstolen att det inte fanns andra lämpliga och mindre inskränkande åtgärder för att uppnå dessa mål.

Vad som är ett berättigat syfte kan också utläsas av EU-domstolens praxis avseende diskriminering på grund av kön. En åtgärd måste motsvara ett faktiskt behov och olikbehandlingen måste grunda sig på faktorer som inte har att göra med diskriminering. Det finns många syften som kan anses vara berättigade. Till och med vissa ekonomiska syften kan godtas, dock med vissa begränsningar. För det första kan aldrig rent budgetära omständigheter utgöra ett berättigat syfte. Även om budgetära överväganden kan ligga till grund för ett medlemslands val av socialpolitik och dess utformning, kan de budgetära övervägandena i sig inte vara ett berättigat syfte. För det andra får syftet i fråga inte ha ett samband med diskriminering. I målet *Nikoloudi*⁴⁹ förklarade EU-domstolen att när en mycket större andel kvinnor än män nekades möjligheten att bli fast anställda, kunde ett argument om att kvinnor arbetade mera deltid inte användas för att förklara skillnaden i behandling mellan könen. Det var alltså inte möjligt att använda sig av de omständigheter som orsakade de olika effekterna. Vidare uttalade domstolen att den inte accepterade ett påstått berättigat syfte om det bara är en generalisering som inte är tillräcklig för att visa att syftet med åtgärderna inte har ett samband med diskriminering. Som exempel på berättigade syften enligt EU-domstolen kan nämnas att uppmuntra anställning och rekrytering⁵⁰, att lätta på betungande restriktioner för små företag (som sågs som nödvändiga för ekonomisk utveckling och arbetsskapande)⁵¹ och att som arbetsgivare hitta kvalificerad arbetskraft i ett mansdominerat yrke med brist på arbetskraft⁵².

⁴⁹ C-196/02, *Nikoloudi*.

⁵⁰ C-77/02, *Steinecke*.

⁵¹ C-189/91, *Kirsammer-Hack*.

⁵² C-127/92, *Enderby*.

Syftet med den föreslagna begränsningsregeln är, som redovisas utförligare ovan, att komma till rätta med den överkompensation av föräldrapenning som nuvarande regelverk möjliggör för de föräldrar som kommer till Sverige med äldre barn. Syftet är vidare att härigenom bidra till att minska de negativa konsekvenser som en överkompensation kan få när det gäller möjligheterna till långsiktig etablering på såväl arbetsmarknaden som i andra delar av samhället för de föräldrar som kommer till Sverige med barn. Försenad eller utebliven etablering på arbetsmarknaden får även konsekvenser i form av sämre inkomstutveckling och kan medföra hinder för långsiktig egenförsörjning. Såsom redovisas tidigare visar utredningar och rapporter att omvårdnad av barn kan vara en orsak till ett senarelagat och lågt deltagande på arbetsmarknaden även flera år efter bosättningen i Sverige och att detta mönster är särskilt tydligt när det gäller kvinnor. Utredningen gör bedömningen att syftet med begränsningsregeln torde vara ett sådant objektivet sett godtagbart och viktigt syfte som uppfyller kravet på att vara ett berättigat syfte i den mening som avses i diskrimineringslagen.

För att den föreslagna begränsningsregeln inte ska anses utgöra indirekt diskriminering krävs också att regeln kan anses utgöra ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå det angivna syftet. En proportionalitetsbedömning måste göras och det har betydelse om det finns andra icke diskriminerande medel eller mindre missgynnande åtgärder som kan vidtas för att uppnå syftet. EU-domstolens praxis visar att domstolen ofta lämnar till de nationella domstolarna att bedöma när en åtgärd är proportionerlig. Medlemsländerna ges en omfattande handlingsfrihet (margin of discretion) vid lagstiftningen på det sociala området.

I målet AD 2005 nr 87 tillämpade ett företag ett längdkrav av innebörd att det för anställning krävdes att de arbetssökande hade en visst längd. Arbetsdomstolen fann att längdkravet hade en klart negativ effekt för kvinnliga arbetssökande som, när de inte uppfyllde detta krav, automatiskt sällades bort och därmed uteslöts från möjligheten till anställning. Företaget anförde att längdkravet var nödvändigt för att minska risken för belastningsskador och att kravet därmed motiverades av objektiva faktorer som inte hade samband med kön. Domstolen menade dock att företaget inte på ett övertygande sätt hade visat att längdkravet varit en sådan lämplig och nödvändig åtgärd för att uppnå företagets syfte med kravet

att åtgärden trots den negativa effekten för kvinnor skulle anses tillåten. Det var alltså fråga om indirekt könsdiskriminering.

När det gäller prövningen av om en åtgärd är lämplig och nödvändig, uttalade EU-domstolen i målet *Chez* att det, för det fall att det inte finns någon annan åtgärd som är lika effektiv som det omtvistade förfaringssättet, även ska prövas om de olägenheter som det omtvistade förfaringssättet orsakar är orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen och om förfaringssättet på ett orimligt sätt skadar berättigade intressen hos boende i de aktuella stadsdelarna (*Chez* punkterna 123 och 128). I rättsfallen RH 2009:90 och Göta hovrätts dom den 15 oktober 2015 i mål nr T 2134-14 resonerar domstolarna om nödvändigheten av vissa åtgärder. I det första fallet hade den viktade lottningen vid antagningen till universitetsutbildningen haft mycket liten inverkan på jämställdheten såväl inom utbildningen som på arbetsmarknaden. Åtgärden hade dessutom utgjort en avsevärt ingripande åtgärd mot de diskriminerade personerna. I det andra fallet ansågs en högre avgift vid assisterad befruktning av samkönade par än olikkönade par inte vara nödvändig, med hänvisning till bl.a. den begränsade besparing som den differentierade avgiften medförde. Det ansågs inte visat att fördelarna av de högre avgiftsuttaget uppväger nackdelarna av särbehandlingen.

Föräldrapenningen är i huvudsak avsedd att användas när barnet är litet och det är också så den används i praktiken. Föräldrapenningens konstruktion medför dock att föräldrar som kommer till Sverige med äldre barn överkompenseras i förhållande till behovet av ledighet med äldre barn. För föräldrar som inte är etablerade på arbetsmarknaden kan möjligheten till ett långvarigt uttag försena etableringen. Bland de föräldrar som kommer till Sverige finns dock också personer som redan är väl etablerade på arbetsmarknaden och för vilka behovet av åtgärder för att påskynda etableringen alltså inte är lika stora. Detta måste vägas in i bedömningen av om den föreslagna begränsningen kan anses vara proportionerlig. Syftet med begränsningen är att komma till rätta med den överkompensation och de konsekvenser i form av bl.a. försenad etablering som dagens konstruktion av föräldrapenningen kan medföra för en majoritet av de som kommer till Sverige med äldre barn. För att uppnå detta syfte, bedömer utredningen att det är nödvändigt att begränsa föräldrapenningen för samtliga föräldrar

som kommer till Sverige med barn. Den föreslagna begränsningsregeln borde enligt utredningen ha förutsättningar att bidra till ett påskyndande av etablering på eller återgång till arbetsmarknaden för en majoritet av de föräldrar som omfattas. Att begränsa antalet dagar för de föräldrar som kommer till Sverige med barn måste enligt utredningens bedömning således vara att anse som såväl lämpligt som nödvändigt för att uppnå det angivna syftet. Det ska också framhållas att begränsningsregeln är utformad så att den ungefärligen motsvarar ett genomsnittligt uttag av föräldrapenning. Överkompensationen begränsas på så sätt att möjligheten till ledighet och ersättning med föräldrapenning ungefärligen hamnar på en för barnets ålder genomsnittlig nivå. De olägenheter som begränsningen av rätten till föräldrapenning medför för de föräldrar som kommer till Sverige med barn i form av framför allt minskad flexibilitet och valfrihet är att anse som rimliga i förhållande till det eftersträlvade målet. Utredningens bedömning är därför att den föreslagna begränsningsregeln inte strider mot förbudet mot indirekt diskriminering.

Barnkonventionens diskrimineringsförbud

I barnkonventionen finns förbudet mot diskriminering i artikel 2. Principen om icke-diskriminering är en av konventionens grundprinciper. I artikel 2.1 stadgas att konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag. De diskrimineringsgrunder som anges är ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt. I artikel 2.2 slås fast att staterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. Medan diskrimineringsförbudet i artikel 2.1 är kopplat till rättigheterna i konventionen, innebär artikel 2.2 att staten ska skydda barnet mot alla former av diskriminering, inte bara i förhållande till de rättigheter som konventionen omfattar. Artikel 2 ska genomsyra genom-

förandet av övriga artiklar för att garantera varje barns rättigheter enligt konventionen.

I barnrättskommitténs allmänna kommentar om genomförandet av konventionen konstaterar kommittén att tillämpningen av artikel 2 om att varje barn ska ha lika tillgång till rättigheterna i konventionen inte är detsamma som att alla barn ska behandlas exakt lika.⁵³ Skyldigheten att inte diskriminera barn kan enligt kommittén kräva särskilda åtgärder för enskilda eller grupper av barn så att deras rättigheter ska bli tillgodosedda.

Såsom redovisas ovan är den personkrets som omfattas av utredningens förslag definierade genom kriterier som är neutrala i förhållande till diskrimineringslagens diskrimineringsgrunder. Det ligger dock i sakens natur att av dem som kommer till Sverige med barn, får större delen antas ha ett annat etniskt ursprung än svenskt. Utredningen har dock gjort bedömningen att den föreslagna begränsningsregeln inte strider mot diskrimineringsförbudet i vare sig diskrimineringslagen eller direktivet mot etnisk diskriminering. Det saknas anledning att göra en annan bedömning i relation till barnkonventionens diskrimineringsförbud. Frågan om hur förslaget förhåller sig till artikel 3 om barnets bästa behandlas utförligt i följande avsnitt.

Europakonventionens diskrimineringsförbud

Artikel 14 i Europakonventionen innehåller ett förbud mot diskriminering. I artikeln stadgas att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Enligt artikel 1 gäller konventionsrättigheterna var och en som befinner sig inom ett lands jurisdiktion. Diskrimineringsförbudet i artikel 14 är inte generellt utan gäller endast i förhållande till de rättigheter som behandlas i konventionen och dess tilläggsprotokoll. För att omfattas av diskrimineringsförbudet i artikel 14 behöver en handling dock inte samtidigt innefatta en kränkning av en annan artikel i

⁵³ CRC/GC/2003/5, p. 12.

konventionen, däremot måste handlingen vara att hänföra till det område som behandlas i någon annan artikel.

Europakonventionen omfattar inte sociala och ekonomiska rättigheter. Den kan dock åberopas i mål om social trygghet. Den rättighet som främst aktualiseras här torde vara artikel 8, dvs. rätten till skydd för privat- och familjeliv. Det finns ett antal rättsfall från Europadomstolen som avser indragning, nedsättning eller avslag på ansökan om en social trygghetsförmån där artikel 8 åberopats. Även artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen, dvs. skydd för egendom, har aktualiserats i samband med mål om socialförsäkring. Europadomstolen har slagit fast att sociala trygghetsförmåner faller inom ramen för tilläggsprotokollet. Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet kan dock inte utgöra en grund för att få rätt till social trygghetsförmån. Däremot måste stater utforma sina sociala trygghetssystem så att de är kompatibla med artikel 14.⁵⁴

För att det ska kunna vara fråga om diskriminering enligt Europakonventionen måste de personer som jämförs med varandra befinna sig i en likartad situation. I fråga om rätten att vistas och vara bosatt i ett land tillhör detta lands medborgare och utlänningar olika kategorier, och skillnaderna mellan deras rättigheter är därför i allmänhet inte diskriminerande. Inte heller det förhållandet att vissa länders medborgare ges en förmånligare behandling och i stor utsträckning likställs med landets egna medborgare (t.ex. EU-medborgare inom EU) är diskriminerande eftersom detta utgör en del av ett mera omfattande internationellt samarbete.⁵⁵ Många andra distinktioner mellan egna medborgare och utlänningar, bl.a. i frågan om rätten att bedriva vissa typer av ekonomisk eller annan verksamhet, ska inte heller ses som diskriminerande, trots att artikel 14 i princip förbjuder skillnad på grund av nationalitet i fråga om rättigheterna i konventionen.⁵⁶

För att kunna rättfärdiga olikbehandling krävs att den är objektivt motiverad och har en godtagbar grund, vilket innebär att det ska finnas ett legitimt syfte och att olikbehandlingen ska stå i proportion till syftet. När det gäller just etnisk diskriminering måste kravet på en objektiv och godtagbar grund tolkas strikt. Europa-

⁵⁴ Stec m.fl. mot Storbritannien, dom den 12 april 2006.

⁵⁵ Moustaquim mot Belgien, dom den 18 februari 1991.

⁵⁶ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 u., Norstedts Juridik, 2015 s. 551.

domstolen har vid flera tillfällen understrukt att olikbehandling som uteslutande eller till övervägande del utgår från etnisk tillhörighet aldrig kan rättfärdigas.⁵⁷ Staterna medges vanligtvis en omfattande rätt att vidta olika åtgärder när det gäller åtgärder avseende ekonomisk- eller socialpolitik. Europadomstolen har dock uttryckligen angett att för att rättfärdiga olikbehandling grundat på etnisk tillhörighet krävs tungt vägande skäl.

För att avgöra om risk för etnisk diskriminering föreligger, använder sig Europadomstolen således av kriterier som är jämförbara med de som redovisas under avsnittet om diskriminering med avseende på etnisk tillhörighet ovan. Utredningen anser därför att den föreslagna begränsningsregeln, även i relation till Europakonventionens krav, torde kunna rättfärdigas med hänsyn till att den har ett legitimt syfte och är proportionerlig (se hur detta utvecklas ovan). Utredningen bedömer därför att den föreslagna begränsningsregeln inte strider mot Europakonventionens diskrimineringsförbud.

6.2.4 Särskilt om barnets bästa

En av grundprinciperna i FN:s barnkonvention är den om barnets bästa. Enligt artikel 3.1 ska barnets bästa komma i främsta rummet ("a primary consideration" i den engelska versionen) vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Principen om barnets bästa finns också uttryckt i artikel 24 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Artikel 24 grundar sig på barnkonventionen. Stadgan är juridiskt bindande och kan därmed ytterligare förstärka principen om barnets bästa.

Sverige är sedan länge folkrättsligt förpliktad att leva upp till barnkonventionens krav. I och med att regeringen har uttryckt en vilja att ge barnkonventionen ställning av svensk lag och att en utredning har lämnat ett förslag till lag om inkorporering av barnkonventionen⁵⁸, framstår det som än mer angeläget att utvärdera

⁵⁷ Se t.ex. D.H. m.fl. mot Tjeckien, dom den 13 november 2007, Sajdic och Finci mot Bosnien och Hercegovina, dom den 22 december 2009 och Biao mot Danmark, dom den 24 maj 2016.

⁵⁸ Se regeringsförklaringen den 3 oktober 2014 och SOU 2016:19.

vilka möjliga konsekvenser den föreslagna begränsningsregeln kan få för de barn som omfattas.

Vad innebär principen om barnets bästa?

Enligt barnrättskommittén består principen om barnets bästa av flera olika dimensioner.⁵⁹ Det är en *materiell rättighet*; rätten att få barnets bästa bedömt i beslut som gäller barnet. Barnets bästa ska i denna bedömning, när olika intressen vägs mot varandra, sättas i främsta rummet. Principen om barnets bästa ska alltid tillämpas när man ska fatta ett beslut som rör ett enskilt barn eller grupper av barn. Principen om barnets bästa är också en *grundläggande rättslig tolkningsprincip*. Om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning ska den tolkning som tillgodoser barnets bästa mest verkningsfullt ha företräde. Tolkningsramarna är enligt kommittén de rättigheter som barn har enligt barnkonventionen och de fakultativa protokollen till konventionen. Principen är också ett *tillvägagångssätt i beslutsprocesser*. Den aktuella principen anger då att när ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. I beslutet ska beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, dvs. vad som beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på, och hur barnets intressen vägs mot andra intressen, vare sig dessa handlar om övergripande policyfrågor eller enskilda fall.

Barnrättskommittén har uttalat att innebörden av begreppet barnets bästa får avgöras från fall till fall.⁶⁰ Genom att tolka och tillämpa artikeln tillsammans med konventionens övriga bestämmelser kan begreppet klargöras och användas konkret. Vad som är barnets bästa är alltså flexibelt och anpassningsbart. Barnrättskommittén har vidare uttalat att om barnets bästa står i konflikt med andra intressen (t.ex. föräldrars) måste eventuella konflikter lösas från fall till fall genom att alla parter intressen omsorgsfullt vägs mot varandra och en lämplig kompromiss nås. Att barnets

⁵⁹ CRC/C/GC/14, p. 6.

⁶⁰ a.a. p. 32.

bästa ska sättas i främsta rummet betyder att barnets intressen har hög prioritet och inte bara är ett bland flera överväganden.⁶¹ Barnrättskommittén har gjort en icke uttömmande förteckning över faktorer att ta hänsyn till vid bedömningen av barnets bästa. En faktor att ta hänsyn till är enligt kommittén huruvida ett barn befinner sig i en utsatt situation, t.ex. är flykting eller asylsökande.⁶²

Även om den föreslagna begränsningsregeln ytterst riktar sig till föräldrar som kommer till Sverige med barn, så är det självfallet så att den får konsekvenser även för barn och att det är en fråga som ”rör barn”. En beskrivning och analys måste därför göras av vilka positiva respektive negativa konsekvenser begränsningsregeln kan få för de barn som omfattas. Det kan finnas motsättningar mellan ett eller flera barns bästa och andra samhällsintressen. I de fall då barnets eller barnens bästa har fått ge vika för något annat intresse är det särskilt viktigt att analysen och besluten finns dokumenterade så att det framgår vad som har legat till grund för prioriteringen. De barn som kommer till Sverige är givetvis unika individer och har olika förutsättningar och behov. Barnets bästa kan därför inte ges en enhetlig innebörd för alla barn som kommer att omfattas av begränsningsregeln. Barnrättskommittén har uttalat att i beslut som rör barn som kollektiv – t.ex. när lagar stiftas – måste barns bästa bedömas och fastställas med utgångspunkt i de omständigheter som råder för den grupp av barn det gäller och för barn i allmänhet.⁶³

Vilka konsekvenser får begränsningsregeln för barn?

De barn som träffas av den föreslagna begränsningsregel är barn som kommer till Sverige med sina föräldrar. Det rör sig om barn som behöver uppehållstillstånd i Sverige, barn som är EU/EES-medborgare samt barn till svenska medborgare vars föräldrar flyttar till Sverige efter bosättning utomlands. Som anges ovan bedöms begränsningsregeln dock inte kunna upprätthållas för den personkrets som omfattas av EU:s samordningsförordning.

⁶¹ a.a. p. 39.

⁶² a.a. p. 49 och 75.

⁶³ a.a. p. 32.

Barnet omfattas av de föreslagna bestämmelserna från och med tidpunkten för bosättning, om bosättningen sker efter barnets första levnadsår. Föräldrapenning används i dag i huvudsak under barnets två första levnadsår. Förslaget till begränsning har detta som sin utgångspunkt och avsikten är att möjligheten till föräldraledighet för de barn som kommer till Sverige ska motsvara detta uppskattade behov. Ett barn som blir bosatt i Sverige före sin ettårsdag omfattas inte av någon begränsning av rätten till föräldrapenning utan likställs med ett barn fött i Sverige då behovet av ledighet i genomsnitt är stort för barn i dessa åldrar. Förslaget tar på motsvarande sätt hänsyn till att för barn som är ett år eller äldre har ett stort antal dagar normalt redan använts, och följaktligen reduceras föräldrapenningen för barn i den åldern. Antalet dagar som föräldrarna kan använda för barnen motsvarar enligt utredningens förslag ungefärligen det antal som normalt används för barn i dessa åldrar. Dessa dagar bör kunna tillgodose det behov som föräldrarna kan ha av att använda föräldrapenning under kortare perioder under exempelvis tidpunkter då förskola eller skola är stängda eller på andra sätt tillgodose föräldrarnas och barnets behov av kontakt och av gemensam ledighet. Även om de föräldrar som kommer till Sverige med barn kan komma att gå miste om en viss valfrihet och flexibilitet avseende antalet dagar jämfört med nuvarande regelverk, medför begränsningsregelns utformning att dessa barn kommer att ha tillgång till sina föräldrar genom föräldraledighet i ungefär samma omfattning som de barn som har fötts i Sverige. För det stora flertalet av de föräldrar som får föräldrapenning i samband med barnets födelse är det mycket ovanligt att inga eller endast ett fåtal dagar används fram till barnets tvåårsdag. Det är därmed i hög utsträckning enbart en teoretisk möjlighet att fullt ut använda försäkringens flexibilitet och valfrihet genom att helt skjuta upp uttaget av föräldrapenning till barnets äldre åldrar.

Vid införandet av fyraårsgränsen i SFB uttalades att syftet med förändringen var att betona att huvuddelen av föräldrapenningen bör användas när barnet är litet och behovet av omvårdnad från föräldrarna är som störst. Vid remissförfarandet inför lagändringen pekade vissa remissinstanser, däribland Rädda Barnen och Barnombudsmannen, på att barn och föräldrar som har flytt till Sverige kan ha behov av mer ledighet än de föreslagna 96 dagarna. Regeringen instämde i att barn som flyr eller av annan anledning flyttar

till Sverige kan vara i behov av föräldrarnas stöd för anpassning till ett nytt land och till nya omständigheter. Föräldrarnas möjligheter till ledighet med barnet kan därför vara viktigt för barnets bästa, särskilt när barnet är litet. Möjligheterna att vara föräldraledig under längre tid med små barn behövs därför intakt. Regeringen anförde vidare att för äldre barn kan dock deltagande i förskoleverksamhet vara positivt för exempelvis språkutvecklingen och därmed också skapa bättre förutsättningar att på sikt uppnå kunskapsmål i skolan. Barnet har också i takt med ökad ålder ett ökat behov av att skapa relationer med jämnåriga kamrater, vilket också framhävdes i Barnombudsmannens remissvar.⁶⁴ Förskolan kan ha positiva effekter för barn som kommer till Sverige på grund av flykt eller med traumatiska upplevelser bakom sig. Förskoleverksamheten kan erbjuda barn en struktur i vardagen och även ett nätverk för både barn och föräldrar i form av bland annat pedagoger och annan personal som kan vara en viktig tillgång för familjer som lämnat sina gamla nätverk bakom sig.⁶⁵

I barnkonventionen fastslås också bl.a. barns rätt till trygga levnadsförhållanden, rätt till sjukvård och omsorg av föräldrarna. I den proposition som nämns ovan redogörs för vilket ansvar olika funktioner i samhället har för de barn som kommer till Sverige. Denna redogörelse är aktuell även i dag och återges i stora drag i det följande.

Principen om barnets bästa är central i socialtjänstlagen (2001:453) och vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande. Kommunerna har ett ansvar för att enskilda får den hjälp och det stöd som de behöver och det är också kommunerna som har ansvar för mottagandet av barn som beviljats uppehållstillstånd. Stödet till barn kan vara direkt eller indirekt och exempelvis innebära att ge stöd i föräldrarollen, möjlighet till en kontaktfamilj, stöd i form av ekonomiskt bistånd, kuratorhjälp m.m. För barn och föräldrar med sjukdomstillstånd på grund av svåra trauman är hälso- och sjukvården ansvarig huvudman. För de föräldrar som arbetar och har behov av att vårda ett sjukt barn kan det finnas möjlighet till er-

⁶⁴ Prop. 2013/14:4 s. 32 ff.

⁶⁵ Angel, Hjern, Att möta flyktingar, Studentlitteratur, 2004.

sättning och ledighet från förvärvsarbete genom den tillfälliga föräldrapenningen. För barn med funktionsnedsättning där barnet behöver särskild tillsyn och vård i minst sex månader kan det finnas rätt till vårdbidrag. För barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade finns möjlighet till vissa insatser från kommunen. I propositionen konstateras att samhällets mottagande av barn berör en rad olika aktörer och befintliga stödssystem bör redan i ett tidigt stadie identifiera insatser för att stödja barn och deras familjer. Regeringens slutsats var att de 96 dagarna som kan sparas till efter fyraårsgränsen bör kunna tillgodose de behov av ledighet från förvärvsarbete som finns när barnet är äldre.

När föräldrapenning för äldre barn används i längre perioder och som långvarig alternativ försörjningskälla snarare än för att underlätta kombinationen av förvärvsarbete och familjeliv, kan det inverka negativt på föräldrarnas arbetsmarknadsanknytning. Barnhushållens ekonomiska standard är starkt kopplad till huruvida föräldrarna förvärvsarbetar och i hushåll där föräldrarna saknar förvärvsarbete är risken för låg ekonomisk standard stor. Hushåll där någon av föräldrarna är utrikes född löper betydligt högre risk för låg ekonomisk standard än hushåll där båda föräldrarna är födda i Sverige. Det gäller oavsett om ett relativt eller ett absolut mått för ekonomisk standard används.⁶⁶ Som tidigare bakgrundskapitel visar tar etableringen på arbetsmarknaden tid för vissa grupper av föräldrar vilket resulterar i att barnhushåll kan leva med låg ekonomisk standard under en stor del av uppväxten. Det är särskilt hög risk för låg ekonomisk standard i hushåll med ensamstående föräldrar. Den gruppen är ofta dominerad av kvinnor som då är särskilt utsatta, dels mot bakgrund av att de har en osäkrare ställning på arbetsmarknaden med högre grad av deltidsarbete och lägre löner, dels en i genomsnitt betydligt längre etableringstid efter ankomsten till Sverige. Kvinnor tar även ett större ansvar för omsorgen av barn och övriga anhöriga. En längre föräldraledighet för äldre barn kan därmed försena möjligheterna till egenförsörjning och en högre ekonomisk standard som gynnar barnet.

⁶⁶ För en redogörelse av olika mått på ekonomisk utsatthet och hur hushållens inkomster mäts se t.ex. prop. 2015/16:1, utgiftområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn samt Försäkringskassan, Barnhushållens ekonomi. Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2016, Socialförsäkringsrapport 2016:6.

Hur förhåller sig begränsningsregeln till principen om barnets bästa?

Eftersom antalet möjliga dagar med föräldrapenning enligt begränsningsregeln ungefärligen motsvarar ett genomsnittligt uttag av föräldrapenning kommer de barn som omfattas av regeln att ha tillgång till föräldralediga föräldrar under i stort sett lika många dagar som de barn som omfattats av föräldrapenningen från födelsen. Att antalet dagar begränsas för de barn som kommer till Sverige borde, enligt utredningens mening, därmed inte i sig vara negativt. Det bör i detta sammanhang även betonas att det finns stora variationer i hur föräldrapenning används. För hushåll med små ekonomiska marginaler och låg ersättningsnivå är möjligheterna att spara dagar för senare bruk mindre än för hushåll med högre inkomster. Alla barn har därmed inte föräldrar som har möjlighet att spara så många som 100 dagar efter det att barnet fyller två år utan har kanske enbart ett fåtal eller inga dagar kvar att nyttja för tid efter barnets tvåårsdag.

Utredningen bedömer också att tillgång till förskola och de positiva effekter det kan få i form av bl.a. språkutveckling, tillgång till jämnåriga kamrater och de nätverk förskolan kan ge familjerna till övervägande del torde vara en fördel för de barn som kommer till Sverige med sina föräldrar. Ovan beskrivs också de negativa konsekvenser som en försenad etablering i samhället och på arbetsmarknaden för föräldrar kan ha för de barn som ingår i de hushåll som drabbas. Det måste dock också erinras om att det av de barn som träffas av den föreslagna begränsningsregeln finns barn som är i särskilt utsatta situationer. Många har kommit hit tillsammans med sina föräldrar och sökt skydd från traumatiska händelser och kan vara i behov av extra stöd från föräldrarna. Detta behov måste vägas mot de fördelar som begränsningsregeln medför för barn och hänsyn måste också tas till att det i dessa situationer finns andra funktioner i samhället vars ansvar då träder in. Vid en avvägning av de för- och nackdelar som den föreslagna begränsningsregeln kan komma att leda till, bedömer utredningen att den till övervägande del torde kunna ha positiva konsekvenser för de barn som omfattas.

6.2.5 Hur begränsningsregeln förhåller sig till vissa EU-direktiv

EU:s skyddsgrundsdirektiv

EU:s skyddsgrundsdirektiv⁶⁷ är en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem. I direktivet finns bestämmelser som ger personer som har beviljats internationellt skydd tillgång till sociala trygghetssystem samt sociala förmåner. Med internationellt skydd avses i direktivet flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande (artikel 2).

I artikel 26 i det omarbetade direktivet anges att personer som har beviljats internationellt skydd har rätt att vara anställda eller bedriva verksamhet som egenföretagare omedelbart efter det att skyddet har beviljats samt att gällande lagstiftning om bl.a. tillgång till sociala trygghetssystem som anställd eller egenföretagare ska tillämpas. Artikel 29.1 i det omarbetade direktivet, som har rubriken ”Sociala förmåner”, föreskriver att personer som har beviljats internationellt skydd ska ges samma nödvändiga sociala stöd som det som tillhandahålls medborgare. Till personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande får stödet enligt artikel 29.2 begränsas till att gälla endast grundläggande förmåner som då ska tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare. Eftersom personer som har beviljats internationellt skydd kan komma att omfattas av den föreslagna begränsningsregeln prövas här frågan om begränsningen kan anses förenlig med direktivets krav.

Som anges ovan är begränsningsregeln neutral i förhållande till medborgarskap och den kommer att gälla t.ex. för den som kommer till Sverige med barn och som är försäkrad för arbetsbaserad och/eller bosättningsbaserad föräldrapenning. Enligt utredningens mening får de krav som anges i artikel 26 därmed anses vara uppfyllda.

⁶⁷ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet. Direktivet arbetades om genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

När det sedan gäller artikel 29 framgår inte närmare av artikeln vad som avses med "sociala stöd" och "grundläggande förmåner" och frågan är om socialförsäkring överhuvudtaget kan anses utgöra ett sådant stöd och en sådan förmån. Som anges ovan så anses socialförsäkring i normala fall inte utgöra "socialt bistånd" i den mening som avses i rörlighetsdirektivet. Rubriken till artikel 29 indikerar dock att socialförsäkring omfattas. Begreppet "sociala förmåner" har nämligen tolkats extensivt av EU-domstolen och avser alla förmåner som tillerkänns ett lands egna arbetstagare.⁶⁸ I direktivets ingress anges att, när det gäller möjligheten att begränsa stödet till att omfatta endast grundläggande förmåner, bör detta åtminstone omfatta bl.a. "föräldraersättning" (skäl 45). Vid genomförandet av skyddsgrundsdirektivet i svensk rätt ansågs dessutom socialförsäkringsförmåner omfattas av artiklarna (prop. 2009/10:31 s. 158). Även om orsaken till detta inte utvecklas närmare i förarbetena talar ändå mycket för att socialförsäkring, och föräldrapenning, omfattas av artikel 29. Frågan är då om föräldrapenning enligt begränsningsregeln kan uppfylla artikelns krav på att personer som beviljats internationellt skydd ska få *samma nödvändiga stöd* som landets egna medborgare.

Direktivet ska tolkas med beaktande av bl.a. FN:s flyktingkonvention.⁶⁹ I artikel 24 i konventionen framgår att fördragsslutande stater ska tillerkänna flyktingar *samma behandling* som statens egna medborgare beträffande socialförsäkring, bl.a. bestämmelser rörande moderskap.

Det finns begränsat med praxis som kan tjäna som vägledning i frågan om vad kraven på *samma nödvändiga stöd* och *samma behandling* innebär. EU-domstolen har i de förenade målen Alo och Osso uttalat att tillgången till stöd inte får underkastas villkor som inte gäller för det aktuella medlemslandets egna medborgare.⁷⁰ Detta gäller även om det sociala stödet begränsas enligt artikel 29.2.

I målen Alo och Osso prövade domstolen om artikel 29 utgjorde hinder för ett tyskt krav på bosättningsort för alternativt skyddsbehövande som erhöll sociala förmåner. Motsvarande krav fanns inte för andra tredjelandsmedborgare än alternativt skyddsbehöv-

⁶⁸ C-207/78, Even, punkt 22.

⁶⁹ Skälen 4, 23 och 24 i ingressen samt de förenade målen C-443/14, Alo, och C-444/14, Osso, punkt 29.

⁷⁰ a. dom, punkterna 48 och 49.

ande eller för tyska medborgare. Syftet med kravet var att uppnå en jämn fördelning av kostnaderna mellan olika myndigheter. Domstolen konstaterade att det är tillåtet med ett krav på bosättningsort för alternativt skyddsbehövande även om samma krav inte gäller för andra tredjelandsmedborgare och för tyska medborgare, dock under förutsättningar att dessa kategorier inte befinner sig i en objektivt jämförbar situation sett till lagstiftningens syfte. Eftersom sociala förmåner innebär en kostnad oavsett vilken kategori som beviljas förmånen är det enligt domstolen inte relevant om en person är alternativt skyddsbehövande eller inte för att åstadkomma en jämn fördelning av kostnaderna. Det tyska kravet ansågs därför inte förenligt med artikel 29. Det kan konstateras att domstolen i målet endast för ett resonemang om ”socialt stöd” och utelämnar att stödet ska vara ”nödvändigt”.

Till skillnad från hur förhållandena var i målet är det en vidare krets än bara alternativt skyddsbehövande som omfattas av begränsningsregeln. Den föreslagna begränsningsregeln omfattar alla som kommer till Sverige med barn, den gör ingen skillnad mellan svenska och utländska medborgare och det saknar också betydelse i vilket land en person är född eller varför personen kommer till Sverige. Det som är avgörande är att föräldrar som kommer till Sverige med äldre barn ska få det antal dagar med föräldrapenning som ungefärligen motsvarar det genomsnittliga antalet dagar med föräldrapenning som används för barn i motsvarande ålder.

Syftet med begränsningsregeln är dessutom att bidra till att minska de negativa konsekvenser som en överkompensation kan få vad gäller möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt för de föräldrar och barn som kommer till Sverige och regeln får därför anses relevant i förhållande till personer som har beviljats internationellt skydd. I detta sammanhang kan det också noteras vad som anges i skyddsgrundsdirektivets ingress (skäl 41). För att personer som beviljats internationellt skydd på ett bättre sätt ska kunna tillgodogöra sig de rättigheter och förmåner som föreskrivs i direktivet i praktiken är det nödvändigt att hänsyn tas till deras specifika behov och de integrationsproblem de ställs inför. Ett sådant hänsynstagande bör normalt inte leda till en förmånligare behandling än den som de ger sina egna medborgare, utan att det påverkar medlemsländernas möjligheter att införa eller behålla förmånligare bestämmelser.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att mycket talar för att den förslagna begränsningsregeln är förenlig med skyddsgrunds-direktivets krav på att personer som har beviljats internationellt skydd ska ges samma nödvändiga sociala stöd som det som tillhandahålls medborgare. Det ska dock framhållas att det finns en begränsad praxis på området.

EU-direktiv som rör migration

EU har utfärdat flera direktiv som innehåller migrationsbestämmelser med krav på bl.a. likabehandling som de nationella lagstiftningarna om social trygghet måste följa när det gäller tredjelandsmedborgare som vistas eller bor i ett EU-land. Sådana krav finns i direktivet om ett ansökningsförfarande⁷¹ och direktivet om EU-blåkort⁷² samt i ytterligare fem antagna direktiv. Syftet med direktiven är bl.a. att förenkla förfarandet vid inresa och att underlätta kontrollen av tredjelandsmedborgares ställning. Direktiven beskrivs närmare i kapitel 3 (gällande rätt).

Den personkrets som omfattas av direktiven är främst vissa grupper av arbetstagare och deras familjemedlemmar. Direktiven föreskriver att tredjelandsmedborgare ska likabehandlas med svenska medborgare i fråga om sådan social trygghet som omfattas av samordningsförordningen. Några av direktiven ger utrymme för begränsningar av denna rätt. Således anges bl.a. i direktivet om ett ansökningsförfarande att rätten till likabehandling med svenska medborgare får begränsas, dock inte för arbetstagare som är anställda eller som har varit anställda under minst sex månader och som är registrerade som arbetslösa. I direktiven anges att syftet inte är att direktiven ska ge upphov till ytterligare rättigheter än de som redan föreskrivs i unionsrätten, bl.a. enligt vad som följer av samordningsförordningen.

Genomförandet av direktiven har medfört behov av ändringar i utlänningslagstiftningen.⁷³ När det gäller socialförsäkringslagstift-

⁷¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat.

⁷² Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

⁷³ Några av direktiven är ännu inte genomförda. I kapitel 3 (gällande rätt) redovisas detta närmare.

ningen har det gjorts bedömningen att direktiven i princip är förenliga med svensk socialförsäkringslagstiftning.⁷⁴ Däremot har några av direktiven föranlett ändringar av bestämmelser som inte varit neutrala i förhållande till medborgarskap. Det har avsett krav för rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning som varit olika för svenska och utländska medborgare. Inledningsvis gjordes uttryckliga undantag i lagstiftningen som innebar att en utländsk medborgare som omfattades av direktivet skulle likställas med en svensk medborgare. De särskilda kraven för utländska medborgare togs senare bort helt och hållet.

Utredningen bedömer att mycket talar för att begränsningsregeln är förenlig med direktivens krav. Härvid beaktar utredningen de bedömningar som gjordes vid direktivens genomförande i svensk rätt och att regeln är medborgarskapsneutral. Därutöver kan det konstateras att det inte framgår av direktiven att syftet är att värna den fria rörligheten inom EU. Rätten till likabehandling torde därför inte vara lika stark i dessa direktiv som i samordningsförordningen. Det ska dock framhållas att det finns en begränsad praxis på området. Det ska även framhållas att begränsningsregeln är utformad så att den ungefärligen motsvarar ett genomsnittligt uttag av föräldrapenning och att syftet är att minska den överkompensation som dagens regelverk möjliggör.

Mammaledighets- och föräldraledighetsdirektiven

Såväl det s.k. mammaledighetsdirektivet⁷⁵ som det s.k. föräldraledighetsdirektivet⁷⁶ är genomförda i svensk rätt. Direktiven beskrivs närmare i kapitel 3 (gällande rätt). Den föreslagna begränsningsregeln bedöms förenlig med direktivens krav.

⁷⁴ Prop. 2005/06:159, s. 29 f., prop. 2007/08:74 s. 45 f., prop. 2012/13:148 s. 106 f. och prop. 2013/14:153 s. 37.

⁷⁵ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar.

⁷⁶ Rådets direktiv 2010/18/EU av den 8 mars 2010 om genomförandet av det ändrade ramavtalet om föräldraledighet som ingåtts av BUSINESSSEUROPE, UEAPME, ECPE och EFS och om upphävande av direktiv 96/34/EG).

6.3 Ersättningsnivå och fördelning samt avstående av dagar mellan föräldrarna

Bedömning: Nuvarande bestämmelser i socialförsäkringsbalken om fördelning av dagar mellan föräldrarna, avstående från föräldrapenning, ersättningsnivåer och beräkning av föräldrapenning på sjukpenningnivån bör tillämpas även vad avser föräldrapenning som lämnas enligt den föreslagna begränsningsregeln.

6.3.1 Fördelning av dagar mellan föräldrarna

Utredningens utgångspunkt vid utformningen av förslaget om en begränsningsregel är att de grundläggande principerna som i dag gäller för fördelning av föräldrapenning mellan föräldrarna bör tillämpas i så stor utsträckning som möjligt även för föräldrapenning som lämnas enligt begränsningsregeln. Föräldrapenningen är i dag delad med hälften var mellan barnets båda vårdnadshavare. Syftet är att betona att båda vårdnadshavarna har ett gemensamt och delat ansvar för barnet och även en individuell rätt till ersättning och till föräldraledighet. Barnet har vidare rätt till båda sina föräldrar. På så sätt betonas vikten av ett jämställt föräldraskap och av att båda föräldrarna nyttjar möjligheten och erbjudandet om föräldraledighet. Detta är principer som bör gälla även i de fall begränsningsregeln är tillämplig. Att vidhålla principen om hälften var vid gemensam vårdnad innebär även att regelverket blir mindre komplicerat att förstå och tillämpa. Utredningens bedömning är därför att nuvarande bestämmelser i SFB vad gäller vem som får föräldrapenning och hur den fördelas mellan föräldrarna även bör gälla för föräldrapenning som lämnas enligt den föreslagna begränsningsregeln. Några lagändringar är inte påkallade.

Detta innebär således att om en förälder har ensam vårdnad om ett barn får föräldern enligt 12 kap. 14 § SFB föräldrapenning under hela förmånstiden, dvs. 200 eller 100 dagar. Reglerna om vårdnaden om barn finns i 6 kap. föräldrabalken. Om föräldrarna i stället har gemensam vårdnad får följaktligen vardera föräldern enligt 12 kap. 15 § SFB föräldrapenning under hälften av förmånstiden. Även ersättningsnivåerna fördelas mellan föräldrarna så att vardera föräldern får föräldrapenning under hälften av den tid för vilken förmånen enligt

19 § lämnas på sjukpenning- eller grundnivå och hälften av den tid för vilken den lämnas på lägstanivå. Om en av föräldrarna inte har rätt till föräldrapenning får den andra föräldern föräldrapenning för hela tiden. Att en förälder inte har rätt till föräldrapenning kan bero t.ex. på att han eller hon inte är bosatt i Sverige och inte heller arbetar här.⁷⁷

Vidare gäller enligt 12 kap. 16 § SFB att om en förälder på grund av sjukdom eller funktionshinder varaktigt saknar förmåga att vårda barnet, får den andra föräldern föräldrapenning under hela förmåns-tiden.

En konsekvens av att nuvarande bestämmelser ska tillämpas är att för föräldrar som tidigare har tagit ut föräldrapenning enligt huvudregeln kommer det att göras en ny fördelning av dagar när de omfattas av begränsningsregeln. Det kan t.ex. handla om föräldrar som återvänder till Sverige efter en tid av bosättning utomlands. I de fall enbart en av föräldrarna tagit ut dagar med föräldrapenning eller merparten av dagar innan flytten från Sverige skulle en ny hälftindelning kunna anses motverka syftet med delningen, dvs. att betona att båda vårdnadhavarna har ett gemensamt och delat ansvar för barnet och även en individuell rätt till ersättning. Utredningen har därför övervägt om det för dessa situationer borde införas en särskild fördelningsbestämmelse som tar hänsyn till det uttag föräldrarna har gjort innan flytten från Sverige. En liknande fördelningsbestämmelse finns för den föräldrapenning som lämnas efter fyraårsdagen och skulle kunna utgöra en förebild (12 kap. 15 a § SFB). Utredningen uppfattar dock att dessa situationer inte torde vara särskilt vanliga. Att införa ytterligare en regel, i ett redan komplicerat regelverk, är därför inte motiverat. Utredningen lämnar därför inte något sådant förslag.

6.3.2 Ersättningsnivå och beräkning av föräldrapenning på sjukpenningnivå

Även när det gäller vilken ersättningsnivå föräldrapenningen kan lämnas på gör utredningen bedömningen att det finns fördelar med att nuvarande regler i 12 kap. 18–24 §§ SFB tillämpas. Samma sak

⁷⁷ Prop. 1994/95:197 s. 16.

bör gälla för reglerna i 12 kap. 25–31 §§ SFB om hur föräldrapenning på sjukpenningnivå ska beräknas. Inte heller i dessa fall är alltså några lagändringar påkallade.

När det gäller ersättningsnivåer innebär detta att även föräldrapenning som lämnas enligt begränsningsregeln således kan utges på sjukpenningnivå, grundnivå eller lägstanivå. Valet av ersättningsnivå beror bl.a. på om den enskilde är försäkrad för antingen arbetsbaserade eller bosättningsbaserade förmåner eller för båda förmånsslagen.

Utgångspunkten är, i enlighet med nuvarande regler, att för de första 180 dagarna med rätt till föräldrapenning gäller att förmånen kan lämnas på antingen sjukpenningnivån eller grundnivån. Efter 180 dagar gäller att föräldrapenning kan lämnas för 210 dagar på antingen sjukpenningnivån eller grundnivån och för 90 dagar på lägstanivån.

För föräldrar som tillsammans får 100 ersättningsdagar (om barnet enligt begränsningsregeln blir bosatt här i landet efter det andra levnadsåret) kommer samtliga dagar att hamna inom vad som avses med ”de första 180 dagarna”. Föräldrapenning kan då lämnas på antingen sjukpenningnivå eller grundnivå. För föräldrarna däremot sammanlagt 200 ersättningsdagar (om barnet enligt begränsningsregeln blir bosatt här i landet under det andra levnadsåret) hamnar dagarna inom såväl den period som avses med ”de första 180 dagarna” som ”efter 180 dagar”.

I 12 kap. 35–38 §§ SFB finns bestämmelser om enligt vilken ersättningsnivå föräldrapenningen ska utgå under de första 180 dagarna av ersättningstiden. I 12 kap. 39–41 §§ finns bestämmelser om ersättningsnivån för tiden därefter. Av samma skäl som anförs ovan bör dessa bestämmelser tillämpas enligt sin nuvarande lydelse även för föräldrapenning som lämnas enligt begränsningsregeln. Några lagändringar behövs inte.

En konsekvens av att nuvarande bestämmelser ska tillämpas är att för föräldrar som tidigare har tagit ut föräldrapenning enligt huvudregeln kommer nya dagar att tilldelas föräldrarna på grundnivå eller på sjukpenningnivå när de omfattas av begränsningsregeln. Utredningen bedömer, i likhet med vad som anförs i förra avsnittet, att det inte heller vad gäller ersättningsnivåerna bör införas en särskild fördelningsbestämmelse som tar hänsyn till det uttag föräldrarna har gjort innan flytten från Sverige. Hänsyn tas

till tidigare uttag på så sätt att den övre gränsen om 480 dagar per barn inte överskrids.

Särskilt om 240-dagarsvillkoret

Reglerna i 12 kap. 35 § gäller föräldrapenning för de första 180 dagarna för föräldrar som är försäkrade för både bosättningsbaserad och arbetsbaserad föräldrapenning. I paragrafen regleras att om en förälder uppfyller det s.k. 240-dagarsvillkoret har han eller hon rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivån. Villkoret innebär att föräldern 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen ska ha varit försäkrad för sjukpenning enligt 6 kap. 6 § 3 SFB. Vidare ska föräldern under hela den tiden ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning enligt 24 §, dvs. en sjukpenning på minst 180 kronor. Om villkoret inte är uppfyllt kan ersättning betalas ut på grundnivå, för närvarande 250 kronor per dag. Det kan konstateras att för de som kommer till Sverige med äldre barn får föräldrarna i dag en mycket hög andel av ersättningen på grundnivå, dels som en konsekvens av 240-dagarsvillkoret och dels på grund av bristande arbetsmarknadsanknytning.

Nackdelarna med att behålla nuvarande reglering är att för föräldrar som kommer till Sverige med barn finns små möjligheter att uppfylla 240-dagarsvillkoret. Effekten blir därmed att rätten till ersättning i relation till inkomsten blir kraftigt begränsad för de föräldrar som faktiskt förvärvsarbetar. Detta kan vara negativt för möjligheterna att i praktiken vara föräldraledig då inkomstförlusten kan bli för stor. Å andra sidan är den totala mängden dagar som utredningen föreslår ska tillfalla föräldrarna anpassade för föräldraledighet som sker i enlighet med barnets behov och ålder, dvs. huvudsakligen i kortare perioder där inkomstförlusten inte blir lika markant som vid längre tids föräldraledighet med yngre barn. För de föräldrar som inte är etablerade på arbetsmarknaden är ersättning på grundnivån inte en kompensation för förlorad inkomst utan en källa till försörjning under föräldraledigheten. För dessa föräldrar skulle ett slopande av 240-dagarsvillkoret möjligtvis kunna skapa incitament till förvärvsarbete för att därmed få en högre ersättning. Ett sådant resonemang fördes vid införandet av fyraårs-

gränsen i 12 kap. 12 § tredje stycket SFB. För föräldrar som blir försäkrade för föräldrapenning först efter denna gräns, dvs. för barn äldre än fyra år när de kommer till Sverige och som är födda från och med den 1 januari 2014, gäller inte 240-dagarsvillkoret.

Utredningen gör dock bedömningen att även avseende 240-dagarsvillkoret bör nuvarande bestämmelser gälla. Villkoret tillkom i syfte att minska incitamenten för föräldrar att kortsiktigt ta ett arbete för att kvalificera sig för en hög föräldrapenning. Föräldraförsäkringssystemet i Sverige är mycket generöst, såväl avseende tiden för ersättning som ersättningsnivån. Mot denna bakgrund är det rimligt att även vid den föreslagna begränsningen tillämpa särskilda villkor för att föräldern ska kunna få ersättning i relation till inkomsten. För barn som är yngre än två år föreslås en rätt till totalt 200 dagar, att inte uppställa krav för att få inkomstrelaterad ersättning för dessa dagar skulle innebära en överkompensation i förhållande till vad som gäller för övriga föräldrar.

För de föräldrar som enbart omfattas av den arbetsbaserade föräldrapenningen kan 240-dagarsvillkoret innebära att rätten till ersättning uteblir enligt vad som följer av regleringen i 12 kap. 37 § SFB. Detta gäller även i dag.

6.3.3 Avstående från föräldrapenning till förmån för den andra föräldern

Föräldrapenningen är som redogörs för ovan delad lika mellan föräldrar med gemensam vårdnad. Uttaget är dock fortfarande långt ifrån jämställt och kvinnor tar ut dels en majoritet av ersättningsdagarna, dels en majoritet av föräldraledigheten. I syfte att motverka de negativa effekter som uppstår av en snedfördelning av ledigheten, framför allt för kvinnors arbetsmarknadssituation, samt uppmuntra ett jämställt föräldraskap och ge barn tillgång till båda sina föräldrar har s.k. reserverade månader introducerats i tre olika omgångar. Genom att reservera dagar för vardera föräldern ska incitamenten att dela föräldrapenningen mer jämställt öka. I dag finns enligt 12 kap. 17 § SFB möjlighet att avstå rätt att få föräldrapenning, utom såvitt avser de 90 s.k. reserverade dagarna på sjukpenningnivå, till den andra föräldern. De reserverade dagarna höjdes från 60 dagar till 90 dagar på sjukpenningnivå genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2016 och gäller barn födda från och

med denna tidpunkt. Huruvida föräldrarna har rätt till ersättning på sjukpenningnivå eller grundnivå när de kommer till Sverige kommer, enligt nuvarande regelverk, att vara avgörande för möjligheten att avstå dagar till den andra föräldern. Det är enbart dagar på sjukpenningnivå som är reserverade, vilket innebär att om föräldrarna enbart är försäkrade för bosättningsbaserad föräldrapenning, alternativt inte uppfyller 240-dagarsvillkoret (kravet på 240 dagars försäkringstid i 12 kap. 35 § SFB), finns inga reserverade dagar och föräldrarna kan fritt avstå samtliga dagar till varandra. Detta torde vara aktuellt i många av de fall där föräldrarna kommer till Sverige med barn, eftersom möjligheten att uppfylla 240-dagarsvillkoret begränsar möjligheten att få ersättning över grundnivå och att det i många fall tar lång tid att etablera sig på arbetsmarknaden efter ankomsten till Sverige. Utgångspunkten är dock att föräldrapenningen är delad lika mellan föräldrarna, och det krävs ett aktivt avstående från den andra föräldern för att få möjlighet att använda fler än hälften av dagarna.

Konsekvensen av att tillämpa nuvarande regler för föräldrapenning som lämnas enligt begränsningsregeln blir att inga dagar alls på sjukpenningnivå kan avstås till den andra föräldern om barnet är över två år när det kommer till Sverige. För barn födda före den 1 januari 2016 är 60 dagar reserverade för vardera föräldern, dvs. totalt 120 dagar. För barn födda från den 1 januari 2016 är 180 dagar reserverade. I båda fallen överstiger alltså det totala antalet reserverade dagar den mängd som föreslås ges för barn över två år. För föräldrar som enligt begränsningsregeln ges rätt till 200 dagar kan maximalt 20 dagar på sjukpenningnivå vara möjliga att avstå. Som nämnts innebär det i praktiken att många föräldrar ändå kommer att ha möjlighet att avstå dagar till varandra, eftersom enbart ett fåtal kommer att omfattas av möjligheten att få ersättning på sjukpenningnivå.

Utredningen kommer i slutbetänkandet att lämna ytterligare förslag på hur föräldraförsäkringen kan moderniseras, och särskilt se över möjligheten att föreslå åtgärder för att föräldraförsäkringen i högre grad än i dag ska bidra till jämställdhet på arbetsmarknaden och för att uppnå en jämn fördelning mellan föräldrarna av föräldraledighet och föräldrapenning. Utredningen kan konstatera att det är otillfredsställande att ersättning på grundnivå inte omfattas av kraven på reserverade dagar och att föräldrar enbart med motivet

att de har en låg eller ingen inkomst inte uppmuntras att använda föräldrapenning på samma jämställda sätt som de som är berättigade till en ersättning på sjukpenningnivå. Utredningen anser dock att det är för tidigt att föreslå ändringar av regelverket i delbetänkandet men avser att återkomma i frågan i slutbetänkandet. I likhet med vad som anförs ovan avseende ersättningsnivåer och fördelning av dagar mellan föräldrarna i övrigt anser utredningen att nuvarande regler för reserverade dagar bör tillämpas även för de dagar som lämnas enligt begränsningsregeln. Några lagändringar behövs inte.

6.4 Nivån på föräldrapenning vid flerbarnsfödelse

Förslag: De ytterligare dagar med föräldrapenning som en förälder enligt den föreslagna begränsningsregeln har rätt till vid flerbarnsfödelse ska lämnas på sjukpenningnivå, dock lägst på grundnivå.

Som anges i tidigare avsnitt föreslår utredningen att begränsningsregeln ska utformas så att föräldrapenning vid flerbarnsfödelse ska lämnas under ytterligare högst 76 dagar för varje barn utöver det första (i de fall barnet blir bosatt under det andra levnadsåret) och under högst 38 dagar för varje barn utöver det första (om barnet i stället blir bosatt efter det andra levnadsåret). Nuvarande regler i 12 kap. 42–46 §§ SFB innebär att ersättningsnivån för föräldrapenning vid flerbarnsfödelse skiljer sig åt beroende på om föräldrapenningen är bosättnings- eller arbetsbaserad eller både bosättnings- och arbetsbaserad. Det finns också särskilda regler för flerbarnsfödelse med minst tre barn. Enligt utredningens mening finnas utrymme för att förenkla och renodla reglerna när det gäller den föräldrapenning som lämnas enligt den föreslagna begränsningsregeln. Ett sådant förfaringsätt minskar även komplexiteten vid övergången till fyraårsregeln och proportioneringen av dagar efter den tidpunkten. De ytterligare dagar med föräldrapenning som en förälder enligt den föreslagna begränsningsregeln har rätt till vid flerbarnsfödelse bör därför lämnas på sjukpenningnivå, dock lägst på grundnivå. Utredningen lämnar därför ett sådant förslag.

6.5 Avräkning av tid med föräldrapenningsförmån enligt utländsk lagstiftning

Förslag: Om föräldrapenning lämnas enligt den föreslagna begränsningsregeln och den ena av föräldrarna eller båda har fått en motsvarande föräldrapenningsförmån enligt utländsk lagstiftning, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats för räknas av. Förmånen ska räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning hade kunnat lämnas för.

Bedömning: Den nuvarande bestämmelsen i socialförsäkringsbalken om att dagarna i första hand ska avräknas från de dagar som föräldern själv skulle ha haft rätt till bör tillämpas även för föräldrapenning som lämnas enligt den föreslagna begränsningsregeln.

I de fall en förälder kommer till Sverige med barn kan föräldrapenning inte lämnas enligt 11 kap. 14 § SFB om föräldern för samma tid får motsvarande förmån på grundval av utländsk lagstiftning. Om en förälder har fått ersättning utbetald ska avräkning ske enligt reglerna i 12 kap. 33–34 a §§ SFB. Det innebär enligt huvudregeln att den tid som den utländska förmånen har betalats ut ska räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan betalas ut för.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att syftet med avräkningen är att undvika att oavkortade förmåner betalas från två eller flera länder för vård av samma barn. Vid beräkning av antalet föräldrapenningsdagar ska de antal dagar då föräldrarna fått motsvarande förmån räknas av. Avräkningen görs för den utländska ersättningen oavsett vem av föräldrarna som har fått ersättning (prop. 1994/95:197 s. 17, 18 och 25).

Den begränsningsregel som nu föreslås kan beskrivas som att det görs en "fiktiv avräkning" av de 480 dagarna om barnet blir bosatt här i landet vid en senare tidpunkt än födelsen. Det skulle därför kunna hävdas att det inte finns anledning att göra en ytterligare avräkning. De dagar som avräknas enligt begränsningsregeln är emellertid dagar som ska motsvara en tid då föräldern inte haft rätt till föräldrapenning och det kan därför inte anses orimligt att även göra en avräkning av om det faktiskt utgått en utländsk förmån. Man bör även vara försiktig med att ändra på den i dag råd-

ande principen om att avräkning ska göras. Avräkning görs också för föräldrapenning som lämnas enligt fyraårsgränsen i 12 kap. 12 § tredje stycket SFB. Utredningen föreslår därför att en utländsk förmån ska räknas av även från den föräldrapenning som lämnas enligt begränsningsregeln.

När det sedan gäller vilka dagar som den utländska förmånen ska räknas av från finns det fördelar med att tillämpa samma ordning som gäller för fyraårsgränsen. Regelverket blir både enklare och mer lättöverskådligt med en sådan ordning.

Enligt 12 kap. 33 § andra stycket SFB ska avräkning för föräldrar som får rätt till föräldrapenning först efter fyraårsgränsen göras från det högsta antal dagar under vilka föräldrarna skulle ha varit berättigade till föräldrapenning enligt 12 kap. 12 § första och andra styckena SFB. Det är således fråga om en avräkning från högsta antal fiktiva dagar för föräldrapenning.

Motivet till att inte dela upp dagarna beroende på om den utländska förmånen tas ut före eller efter fyraårsgränsen är enligt förarbetena att förenkla regelverket och tillämpningen på Försäkringskassan (prop. 2013/14:4 s. 57). I förarbetena redogörs för olika sätt att avräkna förmånen och det anges att en effekt av om den utländska förmånen alltid räknas av från det högsta möjliga antalet dagar för föräldrapenning kan vara att färre dagar i vissa fall bortfaller för tid efter fyraårsgränsen, än om dagarna hade räknats av från dagar efter fyraårsgränsen (a. prop.).

Om samma ordning som gäller för fyraårsgränsen skulle tillämpas för föräldrapenning enligt den föreslagna begränsningsregeln skulle konsekvensen för en förälder som har ensam vårdnad om barnet och som exempelvis har fått en utländsk förmån under 300 dagar, varav 40 dagar efter barnets första levnadsår, bli att föräldern får räkna av 300 från 480 dagar (dvs. 180 dagar kvar). Om barnet blir bosatt under det andra levnadsåret blir resultatet att föräldrapenning kan lämnas med 180 dagar i stället för 200 dagar utan avräkning. Blir barnet i stället bosatt efter det andra levnadsåret får avräkningen i detta exempel ingen effekt eftersom begränsningsregeln innebär att föräldrapenning lämnas under högst 100 dagar. Om dagarna i stället hade räknats av från dagar som lämnats efter barnets första levnadsår hade föräldern i det första exemplet i stället fått 160 dagar och i det andra exemplet 60 dagar. Även om detta alternativ medför en mer exakt avräkning innebär det samtidigt en kraftigt ökad admini-

stration eftersom Försäkringskassan i varje enskilt fall skulle behöva uppgifter om det exakta datumet för föräldraledighet och utbetalning av ersättning från en utländsk myndighet.

Ett annat alternativ, som också redogörs för i förarbetena, är att endast räkna av utländsk förmån som tagits ut efter barnets första levnadsår. Detta skulle dock innebära att föräldrar som omfattas av begränsningsregeln och som får rätt till föräldrapenning direkt efter det första levnadsåret skulle få 200 dagar oavkortat, oavsett hur många dagar som lämnats med utländsk förmån före det första levnadsåret. Det skulle kunna medföra att föräldrar som tagit ut fler än 280 dagar med utländsk förmån skulle få rätt till sammanlagt fler än 480 dagar med föräldrapenning och därmed i stort få rätt till oavkortade förmåner från flera länder. Syftet med avräkning skulle i så fall inte uppnås.

Sammanfattningsvis anser utredningen att övervägande skäl talar för att tillämpa samma ordning som gäller för fyraårsgränsen. Det innebär att avräkning bör göras från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan lämnas för, vanligen 480 dagar, oavsett när den utländska förmånen har lämnats. Det antal dagar som då återstår ligger till grund för beräkning av det antal dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning enligt den föreslagna begränsningsregeln. Utredningen föreslår att det görs ett tillägg med denna innebörd i 12 kap. 33 § andra stycket SFB.

Enligt 12 kap. 34 § första stycket SFB ska avräkning enligt huvudregeln i första hand göras från de dagar som föräldern själv har rätt till och från de 180 första dagarna. Återstående dagar ska enligt paragrafens andra stycke avräknas utifrån om den utländska förmånen grundas på arbetsinkomst eller inte. För fyraårsgränsen finns dock en särskild reglering i 12 kap. 34 a § SFB som innebär att avräkning i första hand ska göras från de dagar som föräldern själv skulle kunnat ha rätt till. Eftersom avräkningen görs från fiktiva dagar finns inte några föreskrifter om att avräkning i första hand ska göras från de 180 första dagarna eller på sätt som anges i 34 § andra stycket. Även denna bestämmelse bör tillämpas för föräldrapenning som lämnas enligt den föreslagna begränsningsregeln. Några författningsändringar behöver dock inte göras eftersom paragrafen redan hänvisar till 12 kap. 33 § andra stycket SFB.

6.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2017 och ska tillämpas första gången på föräldrapenning för ett barn som blir bosatt här i landet efter ikraftträdandet. Äldre föreskrifter ska dock fortfarande gälla i de fall föräldrapenning någon gång lämnas eller har lämnats för ett barn för tid före ikraftträdandet.

Om begränsningsregeln ska träda i kraft så snart som möjligt borde ett ikraftträdande kunna ske tidigast den 1 juli 2017. Utredningen lämnar därför ett sådant förslag. Utredningen har härvid beaktat att förslaget medför behov för Försäkringskassan att anpassa IT-system och administration i övrigt. Utredningen har därför inhämtat uppgifter från Försäkringskassan kring effekterna av förslaget på nuvarande system för administration av försäkringen. Försäkringskassan har bedömt att ett ikraftträdande ska vara möjligt till den 1 juli 2017 givet nu känd information. Försäkringskassan påtalar emellertid att på grund av de stora förändringar som måste ske av nuvarande IT-system måste myndigheten i så fall påbörja förändringarna redan under hösten 2016. Se även kapitel 7 (konsekvenser av förslagen).

Utredningens förslag medför förändringar av möjligheten att ta ut föräldrapenning. Inom socialförsäkringen används inte sällan övergångsbestämmelser för att mildra de effekter ett nytt regelverk kan ha för enskilda.⁷⁸ Vid införandet av fyraårsgränsen i 12 kap. 12 § tredje stycket SFB användes t.ex. övergångsbestämmelser för att ge föräldrarna goda möjligheter att kunna planera sitt uttag av föräldrapenning.⁷⁹ I utredningens direktiv anges inte något om övergångsbestämmelser bör införas eller inte. Om begränsningsregeln infördes utan övergångsbestämmelser skulle även föräldrar och barn som har blivit bosatta i Sverige innan ikraftträdandet omfattas av begränsningen. Den nya regeln skulle i så fall omfatta samtliga familjer som har blivit bosatta i Sverige någon gång efter barnets första levnadsår och som är berättigade till föräldrapenning efter

⁷⁸ Jfr Erhag/Lind, *Retroaktivitet i social trygghetsreglering*, Festskrift till Asbjörn Kjønstad, Gyldendal, 2013.

⁷⁹ Prop. 2013/14:4 s. 63.

ikraftträdandet. En sådan tillämpning skulle kunna få oskäliga konsekvenser för familjer som har behov av att regelverket är förutsägbart och som har planerat sitt föräldrapenningsuttag utifrån nuvarande regelverk. Av rättssäkerhetsskäl bör därför sådana retroaktiva effekter undvikas. Utan övergångsbestämmelser kan det dessutom uppkomma oklarheter om hur situationer som innebär att föräldrar redan har tagit ut fler föräldrapenningsdagar efter barnets första levnadsår än vad som är möjligt enligt begränsningsregeln ska hanteras. Den föreslagna regleringen bör därför förenas med övergångsbestämmelser.

När det sedan gäller hur övergångsbestämmelserna bör utformas gör utredningen följande överväganden. Normalt är det barnets födelsedatum som är utgångspunkten för förändringar av regelverket eftersom detta ger goda förutsättningar för planering. Fyraårsgränsen tillämpas t.ex. enbart på föräldrapenning för ett barn som är fött efter ikraftträdandet. En annan fördel med en sådan utformning är att övergångsbestämmelsen blir lätt att tillämpa och inte öppnar upp för gränsdragningsproblem. Om den nya begränsningsregeln enbart skulle gälla för barn som är födda efter ikraftträdandet skulle emellertid effekterna av begränsningen utebli helt för föräldrar som har barn som fötts före ikraftträdandet. Det skulle dessutom ta minst ett år efter ikraftträdandet innan begränsningen av dagar för föräldrar som kommer till Sverige med barn får genomslag. En sådan ordning får enligt utredningens mening anses otillfredsställande med hänsyn till syftet med begränsningen. Barnets födelsedatum bör därför inte vara utgångspunkt för när de nya föreskrifterna ska börja tillämpas utan utgångspunkten bör i stället vara tidpunkten för barnets bosättning. Utredningen föreslår därför en övergångsbestämmelse med innebörden att föreskrifterna ska tillämpas första gången för ett barn som blir bosatt här i landet *efter* ikraftträdandet.

Utredningen bedömer att denna övergångsbestämmelse bör kompletteras med en bestämmelse som tar sikte på situationer där barnet visserligen blir bosatt i Sverige efter ikraftträdandet men där föräldrarna någon gång innan ikraftträdandet har tagit ut föräldrapenning enligt huvudregeln i 12 kap. 12 § första stycket SFB (dvs. med rätt till 480 dagar). När barnet efter att bosättningen i Sverige tillfälligt upphört åter är att anse som bosatt här (efter den 1 juli 2017) bör det enligt utredningens mening vara möjligt för föräldrarna att

kunna ”återknyta” till den föräldrapenning som lämnats enligt huvudregeln. Föräldrarna ska i detta fall alltså ha rätt till föräldrapenning enligt huvudregeln i stället för enligt begränsningsregeln. Detta kan t.ex. avse en familj som lämnat Sverige före ikraftträdandet för att vistas en längre tid i utlandet och som sedan återvänder till Sverige eller en familj vars uppehållstillstånd löper ut och som sedan får ett nytt tillstånd beviljat.⁸⁰ Även i dessa fall skulle förutsättningarna för att planera uttaget av föräldrapenning försämrats på ett oskäligt sett utan en övergångsbestämmelse. Övergångsbestämmelsen bör enbart gälla i de fall föräldrarna tidigare har tagit ut föräldrapenning eftersom det i dessa fall finns ett större behov av att regelverket är förutsägbart.

Övergångsbestämmelsen bör i detta fall utformas så att äldre föreskrifter ska gälla i de fall föräldrapenning har lämnats för tid före ikraftträdandet. Föräldrapenningsdagarna ska alltså avse en period som infaller innan ikraftträdandet. Med att föräldrapenningar ”har lämnats” avses att Försäkringskassan beviljar föräldrapenning efter att ha prövat om förutsättningarna för rätt till förmånen är uppfyllda.

Eftersom bestämmelserna i 11 kap. 12 § och 12 kap. 12 a § SFB gör det möjligt att i vissa fall anmäla och ansöka om föräldrapenning i efterhand bör övergångsbestämmelsen även gälla i de fall föräldrapenning lämnas först efter ikraftträdandet men där det avser föräldrapenningsdagar som infallit innan ikraftträdandet. Denna situation kommer till uttryck i övergångsbestämmelsen på så sätt att bestämmelsen även gäller i de fall föräldrapenning ”lämnas” för tid före ikraftträdandet.

⁸⁰ Jfr HFD 2016 ref. 43.

6.7 Uppföljning av effekterna av begränsningar i föräldrapenningen

Bedömning: Effekterna av den förslagna begränsningsregeln bör följas upp.

Informationen om Arbetsförmedlingens insatser till föräldrar som är i behov av stöd för etablering på arbetsmarknaden men som inte omfattas av etableringsuppdraget bör förstärkas.

Utredningen gör bedömningen att det finns behov av att följa upp de effekter som förslaget har för föräldrars etablering i samhället i stort och på arbetsmarknaden i synnerhet, för barns situation och för barns tillgång till föräldrarna, för jämställdheten mellan män och kvinnor och för användningen av föräldrapenning. För att möjliggöra uppföljning och utvärdering är det av stor vikt att Försäkringskassan samlar in statistik om hur föräldrapenning används för de föräldrar som kommer till Sverige. Utredningen bedömer vidare att det bör kartläggas varför vissa föräldrar som kommer till Sverige inte använder föräldrapenning alls – huruvida detta har att göra med bristande information eller att föräldern har lämnat Sverige men att det inte syns i statistiken, att föräldern inte har något behov av föräldrapenning eller att föräldrarna av andra skäl inte behöver eller inte kan använda föräldrapenning.

I den grupp som kommer till Sverige och som inte omfattas av etableringsuppdraget finns många föräldrar med goda förutsättningar för etablering på egen hand, men gruppen är mycket heterogen. För en del av föräldrarna, och då särskilt för kvinnor, kan det finnas stora behov av insatser för att föräldern ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Denna grupp föräldrar nås inte alltid av information om t.ex. Arbetsförmedlingens insatser, möjligheten till studie-medel och annan hjälp för att närma sig arbetsmarknaden. Detta konstaterades exempelvis i betänkandet Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2012:69). Det finns därmed en risk för att gruppen inte får tillgång till rätt stöd eller hamnar utan egen försörjning när möjligheten till föräldrapenning begränsas. Utredningen bedömer att informationen till gruppen om möjliga vägar och hjälp till arbetsmarknadsetablering bör förstärkas.

6.8 En generell regel i stället för en särregel

Bedömning: Syftet med en begränsning av rätten till föräldrapenning bör även kunna tillgodoses genom en begränsning som omfattar alla försäkrade. Eftersom utredningens direktiv inte föreskriver en sådan generell begränsning bör ett sådant förslag emellertid inte lämnas. Det skulle dessutom vara för tidigt att nu lämna ett sådant förslag eftersom utredningen i sitt slutbetänkande ska göra en övergripande översyn av föräldraförsäkringen. Det finns dock skäl för att redan nu redovisa hur ett sådant alternativ skulle kunna utformas.

Eftersom det i dag finns en fyraårsgräns i föräldraförsäkringen är det enligt utredningens mening rimligt att överväga om det i stället för en särregel skulle vara möjligt att begränsa föräldrapenningen genom att införa en tvåårsgräns som skulle gälla för alla försäkrade. Det förhållandet att utredningen föreslår att begränsningsregeln bör utformas så att den ungefärligen motsvarar ett genomsnittligt uttag av föräldrapenning gör också ett sådant övervägande rimligt.

Fördelarna med en sådan generell begränsning av möjligheten att ta ut föräldrapenning är flera. Regelverket blir lättare och mer överskådligt om det inte tyngs med särregler som enbart gäller för vissa grupper av försäkrade. De rättsliga problem som utredningen uppmärksammar, bl.a. vad gäller den EU-rättsliga likabehandlingsprincipen, skulle också kunna undvikas. Detta var också ett av argumenten vid införandet av fyraårsgränsen (jfr prop. 2013/14:4 s. 34 f.). Det skulle inte heller föreligga någon risk för diskriminering med avseende på etnisk tillhörighet.

Ytterligare en fördel med en generell begränsning är att uttaget av föräldrapenning, i enlighet med det primära syftet med föräldrapenningen, skulle koncentreras till barnets yngre åldrar. En sådan generell regel skulle dessutom kunna bidra till en förbättrad etablering på arbetsmarknaden och i andra delar av samhället för föräldrar som har behov av detta men som inte omfattas av gruppen ”föräldrar som kommer till Sverige med barn”.

Utredningen gör bedömningen att syftet med en begränsning av rätten till föräldrapenning även bör kunna tillgodoses genom en begränsning som omfattar alla försäkrade. Eftersom direktiven *inte*

föreskriver en generell begränsning bör dock ett sådant förslag inte lämnas.

Även med bortseende från att direktiven inte föreskriver en sådan begränsning finns det också andra skäl mot att utredningen skulle lämna ett sådant förslag nu. Det främsta skälet är svårigheten med att ta ett helhetsgrepp om föräldrapenningens regelverk redan till utredningens delbetänkande. Utredningen ska i slutbetänkandet göra en övergripande översyn av föräldraförsäkringen och lämna ytterligare förslag om ändringar av regelverket. Frågan om en generell tvåårsgräns bör därför anstå i avvaktan på de överväganden som utredningen kommer att göra i samband med slutbetänkandet, bl.a. med avseende på föräldrarnas behov av ledighet och av ersättning från föräldrapenningen i förhållande till barnets ålder, fördelningen av dagar mellan föräldrar, anpassning till ett modernt arbetsliv, sambandet med föräldraledighetslagen (1985:584), samt ställningstaganden utifrån barnets bästa. Det skulle alltså vara för tidigt att införa en generell tvåårsgräns i balken innan utredningen lämnat sitt slutbetänkande.

Eftersom en generell regel har flera fördelar jämfört med en särregel finns det dock skäl att redan nu redovisa hur ett sådant alternativ skulle kunna se ut, se bilagorna 2–4. Alternativet innebär att samtliga barn som föds efter tiden för ikraftträdandet omfattas av en generell begränsning i möjligheten att ta ut föräldrapenning från barnets tvåårsdag. Alternativet följer den modell som i dag motsvaras av fyraårsgränsen i SFB, och innebär därför att högst 96 dagar kan användas efter barnets tvåårsdag. Fyraårsgränsen skulle inte längre behövas för de barn som skulle omfattas av detta alternativ och skulle följaktligen kunna tas bort.

7 Konsekvenser av förslagen

7.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

I detta avsnitt redogörs för förslagens effekter på kostnader och intäkter för staten. Förslaget beräknas ha effekter på transfereringar till enskilda och påverkar främst utgifterna för föräldraförsäkring och för etableringsersättning. Förslaget har också vissa effekter på Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens verksamhet. I tabell 7.1 redovisas utredningens skattningar kring hur många barn, kvinnor och män som kommer att omfattas av förslaget om förändrade regler i föräldrapenningen. Skattningarna baseras på Statistiska centralbyråns (SCB) prognos över antal invandrade barn i åldrarna 1–8 år från länder utanför EU/EES. Antaganden om kvinnors och mäns genomsnittliga antal barn vid invandringen ligger till grund för skattningen av antalet män och kvinnor som kommer att omfattas. Hänsyn har även tagits till att några av barnen har en ensamstående mamma eller pappa. Eftersom ikraftträdandet är föreslaget till den 1 juli 2017 är det en halvårseffekt som beräknats för det året.

Tabell 7.1 Skattningar av antalet män, kvinnor och barn som omfattas av förslaget efter året för invandring. Barn 1–8 år

	Barn	Kvinnor	Män
2017	7 900	7 200	6 500
2018	8 800	8 000	7 200
2019	11 600	10 500	9 500
2020	13 400	12 200	11 000

Källa: SCB, befolkningsprognos april 2016.

Det är något fler kvinnor än män som beräknas omfattas av förslaget. Förklaringen till det är att fler kvinnor än män som kommer med barn till Sverige. Det är även fler kvinnor som är ensamstående föräldrar.

7.1.1 Föräldraförsäkringen

Utgifterna för föräldrapenning och tillhörande statlig ålderspensionsavgift uppgick under 2015 till 30,8 miljarder kronor. Som en följd av utredningens förslag beräknas en utgiftsminskning ske för föräldrapenning och för den statliga ålderspensionsavgiften för föräldrapenning. Den beräknade utgiftsminskningen baserar sig på ett delvis osäkert underlag eftersom antaganden och prognoser är en viktig del av beräkningsunderlaget. Prognoserna för migrationen, dvs. antalet barn som beräknas komma till Sverige de kommande åren, är osäkra och baserar sig på olika scenarier och antaganden. Dessutom behöver det göras en prognos för när i tiden föräldrarna och barnen blir bosatta i Sverige i socialförsäkringsbalkens (SFB) mening. Denna tidpunkt kan inträffa långt senare eftersom Migrationsverket i vissa fall har långa handläggningstider för asylansökan eller för uppehållstillstånd vid anhöriginvandring. Basen för utredningens beräkning är SCB:s befolkningsprognos för personer som blir folkbokförda i Sverige.¹

Dessutom behöver antaganden göras om hur uttaget av föräldrapenning förväntas utvecklas som en följd av förslaget. För barn som är födda utomlands används föräldrapenning på ett annat sätt än för barn som är födda i Sverige. Uttaget av föräldrapenning är totalt sett lägre och fler dagar återstår vid åttaårsdagen då rätten till föräldrapenning upphör för barn födda före den 1 januari 2014. Antalet dagar som tas ut när barnet är äldre är dock oftast högre än vad som är fallet för barn som är födda i Sverige. Vid en beräkning av förslagets effekter på uttaget av föräldrapenning måste därför hänsyn tas till att uttagsmönstret skiljer sig från det som gäller för föräldrar vars barn föds i Sverige. Efter att hänsyn tagits till att det totala antalet dagar som används skiljer sig åt måste hänsyn även tas till när i barnets liv dagarna används. För att beräkna utgifternas

¹ SCB, 2016.

fördelning över tid behövs en beräkningsnyckel som tar hänsyn dels till antalet barn som kan komma att beröras, dels antalet dagar som beräknas användas samt när i tiden dessa används. Det är svårt att förutse hur de föräldrar som omfattas av förslaget kommer att välja att fördela de dagar med föräldrapenning som de ges när barnet blir bosatt i Sverige. Ett möjligt scenario är att föräldrarna tar ut föräldrapenningen intensivt i samband med att det blir möjligt att använda dagarna och inte sparar dagar till en senare tidpunkt. Det som talar för ett sådant scenario är institutionella faktorer så som att kommunerna ofta kräver att föräldrarna använder föräldrapenning innan exempelvis försörjningsstöd kan utbetalas. Eftersom tillgången till förskoleplatser inte är omedelbar i de allra flesta kommuner är det möjligt att föräldrarna även efter begränsningen av föräldrapenningen kommer att använda föräldrapenning i ett övergångsskede innan förvärvsarbete, etableringsinsatser eller andra arbetsförberedande insatser inleds. Ett annat scenario skulle kunna vara att föräldrarna nu ser att längre föräldraledighet för äldre barn inte är möjligt och därför inte startar en ersättningsperiod som kommer att pågå enbart en kortare tid och i stället sparar dagar om behov skulle uppstå senare. Eftersom beteendeförändringar är svåra att uppskatta har utredningen valt att som utgångspunkt för beräkningarna använda historiska data om uttaget av föräldrapenning för de som kommer till Sverige. Detta kan medföra en del felkällor eftersom den tillgängliga statistiken baserar sig på den lagstiftning som gäller för barn födda före den 1 januari 2014. Beteendeförändringar till följd av den s.k. fyraårsgränsen kan komma att förändra tidigare uttagmönster och därmed de antaganden som görs för att beräkna effekter av begränsningsförslaget för barn födda från och med januari 2014. Att använda dessa historiska data kan därmed medföra att det finns en systematisk under- eller överskattning av antalet använda dagar med föräldrapenning. Uttaget av föräldrapenning för barn födda 2014 har dock inte uppvisat några större förändringar det första levnadsåret jämfört med barn födda före reformen.²

Förslaget till begränsning av föräldrapenning bedöms inte komma att omfatta de föräldrar och barn som kommer till Sverige från länder inom EU/EES och som omfattas av Europaparlamentets och rådets

² Försäkringskassan, Store, www.forsakringskassan.se

förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Den fortsatta redovisningen kommer beskriva effekten av förslaget för de föräldrar, t.ex. utlandsvenskar som efter en längre tids utlandsvistelse återkommer till Sverige med barn från länder utanför EU/EES samt för de föräldrar som kommer till Sverige och får uppehållstillstånd.

Tabell 7.2 Effekter av förslaget på anslaget föräldraförsäkring, barn som kommer till Sverige från länder utanför EU/EES

	2017*	2018	2019	2020
Utan förslaget				
<i>Dagar</i>	260 000	1 520 000	1 400 000	1 500 000
<i>Utgifter inkl. STÅP** (mnkr)</i>	70	420	390	410
Med förslaget				
<i>Dagar</i>	110 000	540 000	630 000	780 000
<i>Utgifter inkl. STÅP (mnkr)</i>	30	150	170	220
Förändring i antal dagar	-150 000	-980 000	-780 000	-710 000
Förändring av utgifterna (mnkr)	-40	-270	-210	-200

*Halvårseffekt p.g.a. förslaget ikraftträdande 1 juli 2017. **Statlig ålderspensionsavgift.

I tabell 7.2 redovisas skattningar av den föreslagna begränsningens effekter på utgifterna för föräldrapenning samt för statlig ålderspensionsavgift för föräldrapenning åren 2017–2020. Även om förslaget inte kommer att vara fullt infasat förrän omkring år 2029 bedömer utredningen att osäkerheterna vad gäller framtida immigrations- och uttagsmönster i föräldrapenningen är alltför stor för att det ska vara relevant att redovisa en prognos som sträcker sig längre. Det bör också påpekas att även de redovisade skattningarna är behäftade med stor osäkerhet och ska ses som indikativa.

Enligt skattningarna i tabell 7.2 antas utgifterna för föräldrapenningen minska som en följd av förslaget med ca 40 miljoner kronor 2017, 270 miljoner kronor 2018, 210 miljoner kronor 2019 och ca 200 miljoner kronor 2020. Den begränsade effekten av förslaget 2017 beror dels på att ikraftträdandet av reformen sker först den 1 juli och således endast omfattar uttag för de barn som blir bosatta efter den 1 juli 2017. Följande år tillkommer förutom uttag av nyanlända år 2018 uttag av föräldrapenning år två för de som

invandrade 2017. Antalet uttagna dagar antas minska med ca 150 000 dagar 2017 och med ca 700 000 dagar 2020.

Notera att skattningarna inte tar hänsyn till eventuella tillkommande barn i familjerna som kan påverka uttagsmönstret. Den effekten kan dock sägas vara inbyggd i modellen eftersom de historiska data över föräldrapenningsuttaget som är utgångspunkt för prognosen även inbegriper effekten av att föräldrarna får nya barn och i stället väljer att använda föräldrapenning för det barnet. Vidare har det inte varit möjligt att i skattningarna beakta möjliga effekter på utgifterna av tvillingar eller trillingar. Utredningen bedömer dock att dessa endast har en marginell effekt på skattningarna.

I skattningarna beaktas inte heller jämställdhetsbonusen eftersom regeringen lämnat förslag om att bonusdagar som uppkommer efter den 31 december 2016 inte kan ge jämställdhetsbonus.³

Slutligen bör noteras att uppgifterna i Försäkringskassans register angående datum för ålder och invandring skiljer sig från de som redovisas i SCB:s prognos. Medan den förra registrerar exakta datum för ålder och invandring redovisas dessa i SCB:s prognos i slutet av respektive år. Detta medför en felkälla i ovan redovisade skattningar vilka bör beaktas i tolkningen av resultaten. Utredningen bedömer att dessa bidrar till en felmarginal på några få miljoner kronor, utöver den osäkerhet som beskrivs ovan.

Antaganden om uttag av föräldrapenning före och efter förslaget

I tabell 7.2 ovan jämförs prognostiserade utgifter med och utan förslaget till begränsning. Som underlag för beräkningarna används bearbetningar av Försäkringskassans föräldrapenningsregister (STORE). Statistiken visar ett genomsnittligt uttag av föräldrapenning för en invandrad årskull barn. Hänsyn tas till hur gammalt barnet var när det kom till Sverige och från vilket land barnet invandrat. Uppgifterna baseras på barn i åldrarna 0–8 år som registrerats som invandrade år 2007 från länder utanför EU/EES och för vilka det togs ut föräldrapenning. Föräldrapenning används dock inte för alla barn som kommer till Sverige. SCB:s senaste befolkningsprognos över antal barn 1–8 år som blir bosatta i landet har

³ Prop. 2016/17:1, Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

använts för att justera antal barn för vilka det förväntas användas föräldrapenning.

För att beräkna förväntade utgifter utan förslaget görs följande antaganden. Föräldrarna till de barn som förväntas invandra under åren 2017–2020 antas ha samma genomsnittliga uttag av föräldrapenning dels för invandringsåret och dels för följande år som observerats för barn som invandrade 2007. För de barn som är födda från och med den 1 januari 2014 har dock uttaget justerats för uttagsår 2018 och framåt, eftersom det är möjligt att använda högst 96 dagar efter det att barnet fyllt fyra år. Det finns inga historiska uttag att utgå ifrån för dessa barn och utredningen gör därför ett antagande om att föräldrarna efter denna tidpunkt använder 10 dagar per år och barn. För att beräkna utgifterna multipliceras de årliga genomsnittliga uttagen av föräldrapenning dels med det antalet barn för vilka föräldrapenning förväntas tas ut, dels med en antagen dagersättning. Beräkningarna har uteslutande gjorts på grundnivå (250 kronor per dag) då tidigare data indikerar att det används få dagar enligt föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomster, se kapitel 5 (föräldraledighet och föräldrapenning). Utgiften för de barn som kommer till Sverige från länder utanför EU/EES från och med ikraftträdandedatumet beräknas till 70 miljoner kronor 2017, 420 miljoner kronor 2018, 390 miljoner kronor 2019 och 410 miljoner kronor 2020.

För att skatta förslagets effekter måste uttagsmönstret justeras enligt utredningens förslag. Skattningen bygger på antagandet om ett oförändrat uttagsmönster för barn som är 0–1 år när de kommer till Sverige. Det antas därmed att det genomsnittliga uttaget för dessa barn fördelas enligt historiskt observerat uttagsmönster fram till fyraårsdagen. De resterande dagarna fördelas över de följande åren med 10 dagar per år och barn. Föräldrar till barn som är mellan ett och två år vid bosättningen i Sverige får med förslaget 200 dagar med föräldrapenning. Även för dessa barn antas ett uttag baserat på historiskt observerat genomsnittligt uttag, men enbart för invandringsåret (ca 123 dagar per barn och år). För att korrigera för att föräldrarna inte längre har 480 dagar att använda antas att det genomsnittliga uttaget fram till fyraårsdagen utgör ca 40 procent⁴ av det historiskt observerade uttagsmönstret. De följande åren antas, liksom ovan, att de resterande dagarna används med i genomsnitt

⁴ 200 dagar/480 dagar = ca 40 procent.

10 dagar per år och barn. Det genomsnittliga antalet dagar per år kan summera till fler än det totala antalet tilldelade dagar. Uttaget omfattar dock olika barn under olika år, dvs. år 1 är andelen barn som föräldrapenning tas ut för historiskt sett lägre än år 2 etc. Därför går det inte att summera det genomsnittliga uttaget av dagar över åren.

För barn som är äldre än två år vid tidpunkten för bosättning antas ett genomsnittligt uttag om 10 dagar per barn och år.

Ersättningen per dag antas genomgående till 250 kronor per dag, vilket motsvarar grundnivån i föräldrapenningen. Det s.k. 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § SFB innebär att enbart ett fåtal (maximalt 20) av de dagar som ges för barn mellan 1–2 år kommer att kunna vara på sjukpenningnivå. För äldre barn medför samma villkor att alla dagar kommer att vara på grundnivå.

Tabell 7.3 Antalet kvinnor och män som berörs av förslaget om begränsning i föräldrapenningen efter år för invandring samt antalet berörda barn, 1–8 år

	Barn	Kvinnor	Män
2017	3 300	3 000	200
2018	3 200	2 900	200
2019	4 500	4 100	500
2020	6 200	5 700	800

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 7.3 redovisar utredningen en uppskattning av antalet kvinnor och män som på grund av förslaget till begränsning av föräldrapenningen kan förväntas minska sitt föräldrapenningsuttag. Uppgifterna avser de barn för vilka föräldrarna förväntas använda föräldrapenning, och baserar sig på andelen barn som föräldrapenning tas ut för året efter invandringen. För 2017 förväntas föräldrapenning användas för 3 300 barn. Hänsyn har tagits till att några av dessa barn är syskon och därför kan antalet kvinnor och män vara något färre än det totala antalet barn. Kvinnorna är i stor majoritet bland de föräldrar som förväntas beröras av förslaget. Det har antagits att fördelningen av föräldrapenning följer det sedan tidigare observerade uttaget av föräldrapenning för invandringsåret och för följande år. Kvinnor är där i stor majoritet dels avseende den andel som använ-

der förmånen och dels gällande hur många dagar med föräldrapenning som de använder.

För de föräldrar som har barn som är ett år men inte två år vid bosättningen blir effekten på föräldraledighet inte så stor invandringsåret men däremot för följande år. För föräldrar till barn som är över två blir effekten stor redan året för invandring.

När möjligheten till föräldraledighet med äldre barn minskar kan föräldrarna i stället delta i etableringsinsatser eller andra arbetsförberedande program, förvärvsarbete, söka arbete eller studera. Några föräldrar kommer även att vara föräldralediga med yngre barn.

7.1.2 Övriga ersättningar

Förslaget om begränsning av föräldrapenning leder till att möjligheterna att vara föräldraledig med äldre barn minskar jämfört med dagens situation. Detta kan komma att leda till ett ökat deltagande i arbetsförberedande insatser och därmed även ökade eller tidigare lagda utgifter för exempelvis etableringsersättning, aktivitetsersättning eller studiemedel samt för exempelvis bostadsbidrag.

Etableringsersättning

Utredningen uppskattar att ungefär sextio procent av de föräldrar som direkt berörs av förslaget om begränsning (dvs. som kan förväntas minska sitt uttag av föräldrapenning) i stället kommer att delta i etableringsinsatser och därmed även ha rätt till etableringsersättning. Uppskattningen bygger på två antaganden. Dels är det inte alla föräldrar som kommer till Sverige från länder utanför EU/EES som omfattas av etableringsuppdraget, dels är det inte alla som har rätt till etableringsinsatser som kommer att delta.

Av de barn i åldrarna 1–8 år som förväntas komma till Sverige från länder utanför EU/EES de närmaste åren är det i genomsnitt ca en tredjedel som *inte* är barn till flyktingar eller skyddsbehövande eller anhöriga till dessa. Föräldrarna till dessa barn omfattas inte av rätten till insatser inom ramen för etableringsuppdraget. Barnen är i stället exempelvis barn till arbetskraftsinvandrare eller till anhöriga som inte har uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande eller är barn till hemvändande svenskar.

Vidare är en del av de som tillhör målgruppen för etableringsuppdraget förhindrade att delta på grund av till exempel sjukdom, funktionsnedsättning eller på grund av föräldraledighet för små barn, särskilt eftersom det är vanligt att få fler barn efter ankomsten till Sverige. Uppskattningsvis är det ca femton procent av föräldrarna som av dessa skäl är förhindrade att delta i insatser under ett år.⁵ Utredningens uppskattning av antalet kvinnor och män som beräknas övergå till eller utöka sitt deltagande i insatser inom ramen för etableringsuppdraget redovisas i tabell 7.4.

Det bör noteras att en del av de föräldrar som beräknas övergå till insatser inte skulle ha använt föräldrapenning på heltid flera år i rad eller vara lediga på heltid under ett helt kalenderår utan förslaget till begränsning. Utredningens analyser visar att det är vanligt att föräldrarna mottar både etableringsersättning och föräldrapenning under samma kalenderår. Eftersom ersättningarna inte går att kombinera för samma tid innebär det att föräldern exempelvis kan börja vara ledig med föräldrapenning, och sedan övergå till insatser inom etableringsuppdraget under resterande del av året. Därför skulle en del av dessa föräldrar även utan förslaget till begränsningar ha deltagit i insatser vid en något senare tidpunkt eller under del av ett år. Övergången till etableringsersättning tidigareläggs eller intensifieras därmed med förslaget. Beräkningarna baseras på ovan osäkra skattningar om förändrad användning av föräldrapenning och resultaten ska därför ses som indikativa.

Tabell 7.4 Uppskattning av antalet kvinnor och män som övergår till insatser inom etableringsuppdraget efter året för invandring samt antalet barn till dessa föräldrar

	Barn	Kvinnor	Män
2017	2 000	1 800	100
2018	1 900	1 700	100
2019	2 700	2 500	300
2020	3 700	3 300	500

Källa: Egna beräkningar.

⁵ Arbetsförmedlingen (2016) Aktiviteter inom etableringsuppdraget – Årsrapport 2016.

Övergång till etableringsersättning sker framför allt för kvinnor, som är de som använder många dagar med föräldrapenning för äldre barn de två första åren efter bosättningen i Sverige. Kvinnorna tidigarelägger eller intensifierar sitt inträde i etableringsuppdraget, vilket innebär att kostnader som skulle ha uppstått senare i prognosperioden då uteblir. Uppskattningen i tabell 7.4 ovan utgår från att kommunen tidigt efter bosättningen hänvisar föräldrarna till Arbetsförmedlingen och till insatser inom ramen för etableringsuppdraget. Om det tar tid tills dess att föräldern får påbörja insatser kan det ske en förskjutning i tiden av inflödet till etableringsersättningen. Ett alternativt scenario är att föräldrarna först efter en tid startar sitt deltagande, exempelvis på grund av väntetid innan en etableringsplan kan påbörjas eller för att invänta skol- eller förskoleplats etc. Uppgifterna i tabellen visar dock inflödet under ett kalenderår, och väntetiderna bedöms inte sträcka sig mer än några månader. Det innebär att det främst är för 2017 som inflödet kan vara överskattat. Tabellen visar inflödet, i den mån föräldrarna sedan blir kvar under hela den tid det är möjligt att delta i insatser ökar antalet inskrivna personer (stocken) med lika mycket år två.

Utredningen uppskattar att utgifterna för etableringsersättning kommer att öka något som en följd av förslaget. Utgiftsökningen avser främst de föräldrar som inte alls skulle ha deltagit i insatser på grund av längre föräldraledigheter för äldre barn. De föräldrar som skulle ha deltagit på deltid p.g.a. föräldraledighet eller som skjuter upp sitt deltagande en viss tid för vård av äldre barn för att senare återgå kan i stället förväntas delta på heltid eller delta i insatser utan längre avbrott. Utgiftsökningen är därför till viss del en omfördelning av utgifter över tid, där deltagare som skulle ha påbörjat insatser först en tid efter invandringen nu tidigarelägger sådan aktivitet.

Utredningen uppskattar att utgifterna för etableringsersättningen kan komma att öka med ca 20 miljoner kronor år 2017, ca 120 miljoner kronor år 2018 ca 100 miljoner kronor år 2019 och ca 90 miljoner kronor år 2020.

Uppskattningarna baseras på ovan prognostiserad minskning i antalet föräldrapenningdagar, justerat för antagandet om hur många som kommer att beröras av förslaget till begränsning och även hur stor andel som går över till etableringsersättning. Detta antal multipliceras med den skattefria dag ersättningen på 308 kronor.

Ett alternativt scenario är att anta att de föräldrar som skulle ha varit föräldralediga med äldre barn utan förslaget skulle ha varit det på heltid under ett år och att en övergång till etableringsersättning därför för samtliga föräldrar är på heltid, inte på deltid. Det ökar kostnaderna för etableringsersättningen under den första tiden i Sverige jämfört med tidigare antagande. Ett deltagande på heltid under ett kalenderår skulle då innebära att ungefär 260 dagar med etableringsersättning betalas ut under ett år i stället för att som i utredningens antagande utgöra en ersättning för dagar med föräldrapenning. Denna ansats riskerar dock att överskatta kostnaderna de första åren jämfört med tidigare beskrivna alternativ.

Utredningen väljer därför att följa det scenario som innebär att föräldraledigheten utan begränsning avser del av år, och att föräldern påbörjar insatser senare. Det är enligt tidigare redovisade data framför allt kvinnor som får fler barn i Sverige som har ett långvarigt uttag av föräldrapenning och som helt kan vara förhindra att delta i etableringsinsatser. Här antas effekten av förslaget innebära en fullständig övergång till insatser för de kvinnor och män som berörs.

Vidare uppskattas att utgifterna för etableringstillägget kommer att öka med ca 2 miljoner kronor 2017 och ca 10 miljoner kronor per år mellan 2018 och 2020. I skattningsarna antas en ersättning på 800 kronor per barn och månad för de barn vars föräldrar övergår till etableringsersättning. Om det finns fler barn i familjen kan det innebära en underskattning av utgifterna för tillägget. Om antagandet i stället är att familjen har ca 1,5 barn per familj, och även att några familjer även har barn som är över 11 år blir kostnaden högre. Hänsyn måste dock tas till att i en familj med två föräldrar som omfattas av etableringsuppdraget är det sannolikt att den förälder som inte skulle ha tagit ut föräldrapenning skulle ha deltagit i etableringsinsatser. Då skulle etableringstillägg redan ha utbetalats till familjen under tiden den andra föräldern är föräldraledig. När även den andra föräldern deltar i etableringsinsatser tillkommer inga kostnader för etableringstillägget. Det är dock svårt att uppskatta hur många av familjerna som kan antas ha en förälder i hushållet som även utan förslaget skulle ha mottagit etableringsersättning. Därför väljer utredningen att använda sig av scenariot att kostnaderna för etableringstillägget ökar enligt ovan.

Utvecklingsersättning och aktivitetsstöd

Det kan också antas att förslaget kan komma att innebära något ökade utgifter för ersättningar som lämnas vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program inom Arbetsförmedlingens regi, så som utvecklingsersättning eller aktivitetsstöd. En viss utgiftsökning kan komma att ske tidigt för de som inte omfattas av etableringsuppdraget. Samtidigt kan det konstateras att bland de kvinnor med barn som invandrade från länder utanför EU/EES var det tre år efter invandringen ca 10 procent som hade sin huvudsakliga försörjning genom arbetsmarknadspolitiska insatser. (se avsnitt 4.4, figur 4.13) En del av de som hade förvärvsarbete som huvudsaklig försörjningskälla hade dock stöd för sin anställning på något sätt. Efterfrågan på olika former av anställningsstöd kan därför också komma att öka något. Hur mycket är svårt att uppskatta men beaktande antalet kvinnor och män som berörs av förslaget antas effekterna vara relativt begränsade.

Bostadsbidrag

Många av de föräldrar som kommer till Sverige har en svag arbetsmarknadsanknytning och därmed låga inkomster, och uppbär ofta bostadsbidrag som stöd för sin försörjning. För de hushåll där en förälder använder föräldrapenning på grundnivå och i övrigt har inga eller låga inkomster är det vanligt att hushållet mottar bostadsbidrag. När möjligheterna att använda föräldrapenning minskar kan även behovet av bostadsbidrag komma att öka. När möjligheten till längre föräldraledigheter för äldre barn minskar förväntas dock föräldrarna i stället arbeta eller delta i arbetsförberedande insatser, så som deltagande i etableringsinsatser eller genom att söka arbete eller studera. Etableringsersättning på full tid och föräldrapenning på grundnivå är jämförbara när hänsyn även tas till etableringstillägget och därför kan det inte förväntas att utgifterna för bostadsbidrag ökar särskilt mycket till följd av en sådan övergång. För de familjer som inte omfattas av etableringsuppdraget kan det förväntas att föräldrapenning ersätts med exempelvis studiemedel, aktivitetsstöd eller inkomster från arbete. Den totala effekten på utgifterna för bostadsbidrag förväntas därmed öka något som en följd av förslaget men har inte kunnat beräknas. På längre sikt kan det ökade

deltagandet i arbetssökande åtgärder och andra etableringsåtgärder resultera i att deltagandet på arbetsmarknaden ökar och att behovet av bostadsbidrag därmed minskar på lång sikt.

7.1.3 Statliga myndigheter

Försäkringskassan

För att Försäkringskassan ska kunna sköta administrationen av föräldrapenning enligt förslaget måste det ske en anpassning av IT-system och handläggning. Försäkringskassan hanterar i dag en stor andel av ärendena med föräldrapenning maskinellt, med en automatiseringsgrad på 38 procent under 2015. Totalt skedde närmare fyra miljoner utbetalningar under 2015.⁶ För att även fortsatt ha en effektiv handlägningsprocess och en hög automatiseringsgrad för utbetalning av föräldrapenning bör IT-systemen anpassas efter det nya förslaget. Utvecklingen av IT-systemen har av Försäkringskassan uppskattats till ca 25 miljoner kronor, utgifter som lånefinansieras hos myndigheten. Avskrivningarna fördelas på fem år. Med ett utvecklat IT-stöd kan kostnaderna för handläggningen hållas nere jämfört med om hanteringen av dessa ärenden skulle ske manuellt. Antalet ärenden med föräldrapenning för de föräldrar som kommer till Sverige med barn kommer att minska jämfört med vad som är fallet i dag. När antalet dagar minskar i omfattning minskar även antalet potentiella anmälningar och antalet utbetalningar. Föräldrapenninghanteringen sker i hög utsträckning maskinellt och att antalet ärenden minskar som en följd av förslaget innebär därmed inte några direkta kostnadsminskningar för Försäkringskassan. Förslaget om en begränsad föräldrapenning tar som sin utgångspunkt när i tiden barnet blir bosatt i Sverige. Försäkringskassan måste därför göra en utredning av när i tiden barnet blir bosatt i förhållande till barnets ålder. Detta görs redan i dag på myndigheten. Uppgifter om ålder inhämtas externt och det kan därför antas att det nya förslaget inte innebär någon ytterligare handläggning för Försäkringskassan. Förutom de IT-investeringar som ska göras på myndigheten tillkommer vissa kostnader för uppdatering av infor-

⁶ Årsredovisningen 2015, Försäkringskassan.

mationsmaterial och handläggningsstöd. Dessa kostnader beräknas vara marginella och av engångskaraktär.

Förslaget kan komma att leda till ökade volymer inom etableringsersättningen samt för det tillhörande etableringstillägg som betalas ut till barnfamiljer. Försäkringskassan beslutar och betalar ut etableringstillägg och betalar även ut etableringsersättningen. Eftersom den ena föräldern i en familj redan kan ingå i etableringsuppdraget och få etableringstillägg innebär inte ett ytterligare ärende med etableringsersättning med automatik att även antalet etableringstillägg ökar. Under 2015 var det 20 557 kvinnor och män som fick etableringstillägg utbetalt, varav 48,8 procent var män och 51,2 procent kvinnor.⁷ Den ökade tillströmningen av ärenden bedöms till viss del avse en tidigareläggning av ärenden med etableringsersättning som annars hade tillkommit ett eller ett par år längre fram när föräldraledigheten upphört av andra skäl. Under det första året väntas ca 1 900 personer tillkomma för att sedan nå ca 3 800 nytillkommande personer år 2020 (se tabell 7.4). Försäkringskassan sköter utbetalningen av ersättningen som sker månadsvis. Antalet utbetalade etableringstillägg väntas även att öka. Även utbetalningarna av aktivitetsstöd kan komma att öka något. Kostnadsökningen till följd av ökade volymer för myndigheten uppskattas bli begränsad då Försäkringskassan i hög utsträckning enbart är utbetalande myndighet och de ökade kostnaderna kan därför förväntas finansieras inom ram.

Det ska framhållas att Försäkringskassan påtalat att justeringar av IT-systemen för föräldrapenninghandläggning måste påbörjas redan under hösten 2016 om ett ikraftträdande av lagändringarna ska kunna ske den 1 juli 2017 (se även avsnitt 6.6 om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser).

Försäkringskassans möjligheter till effektiv kontroll av handläggning och utbetalning av föräldrapenning förväntas inte påverkas av förslaget.

⁷ Årsredovisningen 2015, Försäkringskassan.

Arbetsförmedlingen

Förslaget kan även komma att påverka Arbetsförmedlingen på så sätt att det sker en ökad tillströmning av föräldrar som deltar i dels arbetssökande åtgärder, dels etableringsinsatser. I de flesta fall innebär det ökade antalet arbetssökande eller deltagare i arbetsmarknadspolitiska program snarare att en omfördelning görs över tid än att många individer tillkommer som aldrig skulle ha varit aktuella för insatser. Dvs. den förväntade volymökningen i form av fler kvinnor och män i etableringsuppdraget eller i jobb- och utvecklingsgarantin skulle ha tagit del av Arbetsförmedlingens insatser vid en senare tidpunkt än vad som blir fallet med förslaget. Den ökade tillströmningen av personer i behov av insatser inom ramen för etableringsuppdraget är ca 1 900 personer under det första halvåret för att sedan nå ca 3 800 nytillkommande personer år 2020. För att skatta effekten på administrationen måste hänsyn tas till den situation som skulle ha varit aktuell utan förslaget. För en stor majoritet av de tillkommande föräldrarna skulle etableringsplaner ha upprättats även utan förslaget till begränsning, då det finns krav på att upprätta plan inom två månader och detta görs i de allra flesta fall. De föräldrar som utan förslaget skulle ha varit föräldralediga hade då antingen ha haft aktiviteten föräldraledighet inlagd i planen eller registrats som förhindrade att delta. En del av de föräldrar som tillkommer skulle utan förslaget även ha påbörjat insatser på deltid i kombination med föräldraledighet eller ha deltagit i etableringsaktiviteter under en del av året. För handläggning av ärenden inom ramen för etableringsuppdraget uppgår kostnaderna till ca 23 000 kronor per person och år.⁸ Arbetsförmedlingens prognos över förväntade kostnader för insatser för personer som omfattas av etableringslagen och förväntat antalet deltagare 2017 används för att beräkna en snittkostnad för deltagande i program och insatser. Denna snittkostnad är ca 41 000 kr per person och år under 2017.⁹

Som en följd av förslaget kan föräldrar i högre utsträckning börja delta i arbetsförberedande insatser på heltid och tiden med etableringsersättning och med insatser komprimeras och tidigare läggs. För Arbetsförmedlingen innebär det dels att handläggningen

⁸ Arbetsförmedlingen, prognos för utbetalningar 2016-08-01.

⁹ Arbetsförmedlingen, prognos för utbetalningar 2016-08-01.

av ärenden med etableringsersättning ökar jämfört med tidigare, dels att kostnaderna för själva deltagandet i insatser ökar. De föräldrar som tillkommer till etableringsinsatser som en följd av förslaget gör alltså inte alltid det på helårsbasis utan utökar eller tidigare lägger sitt deltagande. Det är också så att viss del av den administration som Arbetsförmedlingen haft utan förslaget minskar, exempelvis kan det gälla hanteringen av etableringsersättning i relation till föräldraledighet eller administration förknippad med att en förälder avbryter insatser på grund av föräldraledighet med föräldrapenning. För att skatta effekten på administrationen används prognosen över antalet tillkommande dagar med etableringsersättning för respektive år. Det ökade antalet dagar räknas om till helårseffekter och därefter beräknas kostnaderna för extra handläggning och extra insatser med snittkostnaderna ovan.

Tabell 7.5 Ökade kostnader för Arbetsförmedlingen och för anslaget ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare

	2017	2018	2019	2020
Förvaltningskostnader	5	35	28	25
Ersättning för insatser	9	60	50	45
Totalt	15	95	77	71

Källa: Egna beräkningar, genomsnittskostnader från Arbetsförmedlingen, prognos över utbetalningar, 2016-08-01.

För utgiftsområde 14, anslag 1:1 Arbetsförmedlingen ökar kostnaderna som en följd av förslaget med 5 miljoner kronor 2017, 35 miljoner kronor 2018 till totalt 25 miljoner kronor 2020. För utgiftsområde 13, anslaget 1:4 Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare ökar utgifterna med 9 miljoner kronor 2017 och med 45 miljoner kronor 2020.

Övriga statliga myndigheter

Efterfrågan på studieplatser och studiemedel kan också komma att öka något för de föräldrar som väljer att vidareutbilda sig när möjligheten till föräldraledighet minskar. Det kan gälla så väl grundläggande utbildning på grund- och gymnasienivå som utbildning på universitets- och högskolenivå. Utgiftsökningen bedöms dock vara

liten på kort sikt inom dessa områden eftersom antalet kvinnor och män är få.

Förslaget bedöms inte medföra några särskilda konsekvenser för domstolarnas verksamhet, dvs. i form av ökad måltillströmning.

7.1.4 Sammantagna kostnader och finansiering

Som en konsekvens av förslaget kommer en omfördelning av kostnader ske på statens budget. Förutom de direkta förändringarna i utgifter för olika transfereringar och för myndigheternas förvaltningsanslag kan även indirekta effekter uppstå. När fler föräldrar står till arbetsmarknadens förfogande, som jobbsökande, som deltagare i arbetsmarknadspolitiska program eller i andra insatser som t.ex. nystartsjobb så ökar arbetsutbudet och arbetskraftsdeltagandet vilket på sikt kan ha positiva effekter på sysselsättning, arbetsinkomster och skatteintäkter. Nedan presenteras de direkta effekter som förslaget har på statens budget. Utredningen föreslår att en del av de medel som frigörs på anslaget föräldraförsäkring som en följd av förslaget flyttas till anslaget etableringsersättning. Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare ökar också, utredningen föreslår att delar av de medel som frigörs på anslaget föräldraförsäkring överförs dit. Försäkringskassans utgifter för IT-investeringar lånefinansieras vilket påverkar myndighetens låneram. Arbetsförmedlingen får ökade kostnader för administration av ärenden med etableringsersättning och etableringsinsatser. Besparingen på anslaget föräldraförsäkring täcker även dessa utgiftsökningar.

Tabell 7.6 Sammantagen tabell, effekter på statens budget, mnkr

	2017	2018	2019	2020
Föräldraförsäkring	-40	-270	-210	-200
Etableringsersättning och etableringstillägg	20	130	110	100
Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare	9	60	50	45
Försäkringskassan	5	5	5	5
Arbetsförmedlingen	5	35	28	25
Totalt	0	-40	-17	-25

7.2 Konsekvenser för integrationen, jämställdheten och för barn

Regeringen har satt upp mål för integrationspolitiken. Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En prioriterad fråga för regeringen är att uppnå en snabbare etablering av nyanlända på arbetsmarknaden. Det förslag som utredningen lämnar förväntas ha resultat som ligger i linje med detta.

Med nuvarande regelverk för föräldrapenning är det möjligt att vara frånvarande från arbetsmarknaden och från att delta i etableringsinsatser under mycket lång tid om föräldern kommer till Sverige med flera barn. Den överkompensation av föräldrapenning för äldre barn som dagens regelverk medför för de föräldrar som kommer till Sverige kan därmed försena etableringen på arbetsmarknaden. Långvarig frånvaro från arbetsmarknaden eller en helt utebliven arbetsmarknadsetablering medför även långvariga negativa effekter i form av sämre inkomstutveckling, förstärkta hinder för långsiktig självförsörjning inklusive lägre pensioner samt även med nuvarande uttagsmönster en förstärkt ojämställdhet i arbetslivet. Det är tidigare belagt att tidiga insatser i syfte att öka anställningsbarhet har stor betydelse för senare etablering på arbetsmarknaden.¹⁰ En längre tids föräldraledighet kan försena den processen och potentiellt även utestänga föräldrar från möjligheten att delta i etableringsuppdraget. Utredningens förslag innebär att möjligheten att vara föräldraledig med äldre barn minskar betydligt jämfört med dagens situation.

¹⁰ Med rätt att delta, nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden, SOU 2012:69.

Detta förväntas gynna etableringen på arbetsmarknaden för vissa föräldrar. Det bör dock påpekas att åtgärden endast utgör en del av arbetet med att snabba på etableringen på arbetsmarknaden. Att begränsningsregeln omfattar en förhållandevis vid krets av personer innebär också att den träffar såväl personer som har behov av särskilda insatser för etablering på arbetsmarknaden såväl som personer som inte har samma behov.

När föräldrar arbetar eller deltar i etableringsuppdraget uppstår även positiva effekter för etableringen i samhället i stort såsom ökade kunskaper i svenska språket, uppbyggnad av nätverk och erfarenheter samt ökade kunskaper om den svenska arbetsmarknaden. För barn kan tillgång till förskola vara positivt och bidra till förbättrad språkutveckling och en god förberedelse inför skolan samt även en ökad kontakt med jämnåriga.

Med nuvarande uttagmönster för föräldrapenning är det främst kvinnor som påverkas av förslaget om begränsning av föräldrapenningen. Arbetskraftsdeltagandet är lågt för många kvinnor som kommer till Sverige, inte minst de som kommer med barn. En av anledningarna är att kvinnor i högre utsträckning än män använder föräldrapenning och är föräldralediga och därmed både på kort och lång sikt tar ett huvudansvar för omsorgs- och hemarbetet i stället för att söka arbete, delta i etableringsinsatser eller andra arbetsförberedande åtgärder. Föräldrapenningen fördelas inte jämställt mellan män och kvinnor i stort, och för de föräldrar som kommer till Sverige med barn är exempelvis andelen män som inte alls använder föräldrapenning betydligt högre än vad som är fallet för kvinnor. För de kvinnor som använder föräldrapenning är det vanligt att använda många dagar medan det inte alls är vanligt för män. Det är även fler kvinnor än män som har aktiviteten föräldraledighet inskriven i sin etableringsplan.¹¹ En begränsad rätt till föräldrapenning för äldre barn kan därmed förväntas snabba på främst kvinnors etablering genom att minska risken för inlåsnings effekter. Tidigareläggning av insatser kan förkorta etableringstiden och föra kvinnorna närmare arbetsmarknaden.

Förslaget om en begränsning av föräldrapenningen har som utgångspunkt att de dagar som ges till föräldrar som kommer till

¹¹ Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens återrapportering 2015, etablering av vissa nyanlända, statistik kring etableringsuppdraget.

Sverige med barn ska delas jämställt. Utgångspunkten för förslaget, i enlighet med nuvarande bestämmelser, är att föräldrar med gemensam vårdnad har rätt till hälften var av föräldrapenningen och att de ska ha begränsade möjligheter att överlåta dagar till varandra. Nuvarande bestämmelser om s.k. reserverade dagar innebär dock att det är dagar som ersätts i enlighet med föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst som inte är möjliga att överlåta. Eftersom de föräldrar som kommer till Sverige har små möjligheter att uppfylla villkoren för att få ersättning i enlighet med den sjukpenninggrundande inkomsten (p.g.a. det s.k. 240-dagarsvillkoret) kommer ersättning huvudsakligen att ges på grundnivå. Det innebär att det på samma sätt som gäller i dag kommer att finnas möjligheter för de föräldrar som omfattas av begränsningsregeln att avstå dagar till varandra.

Föräldrapenning används mest av kvinnor, oavsett om barnet kommer senare till Sverige eller är fött här, vilket kan få negativa effekter inom en rad områden bl.a. för möjligheten att uppnå målet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet som är ett av delmålen för jämställdhetspolitiken. Utredningen kommer i slutbetänkandet att lämna förslag på hur föräldraförsäkringens kan moderniseras, och då särskilt gällande att föräldraförsäkringens i högre grad än i dag fördelas jämställt mellan föräldrarna.

Utredningen kan konstatera att det är otillfredsställande att ersättning på grundnivå i dag inte omfattas av kraven på reserverade dagar och att föräldrar enbart med motivet att de har en låg eller ingen inkomst inte uppmuntras att använda föräldrapenning på samma jämställda sätt som de som är berättigade till en ersättning på sjukpenningnivå. Detta är dock fallet för samtliga föräldrar som omfattas av rätten till föräldrapenning och inte uppfyller kravet på att få ersättning över grundnivå. Som redogörs för i kapitel 6 (överväganden och förslag), anser utredningen därför att det är för tidigt att föreslå ändringar av regelverket i detta avseende i delbetänkandet. Utgångspunkten är som tidigare beskrivits att för de föräldrar som kommer till Sverige är antalet dagar delade med hälften var och det krävs ett aktivt avstående av dagar för att den andra föräldern ska få möjlighet att använda samtliga dagar.

Det bör även påpekas att en hälftindelning av föräldrapenningen kan medföra vissa problem i de fall föräldrarna har en pågående konflikt. I de fall en förälder inte har för avsikt att använda sin

föräldrapenning och inte heller vill överlåta den på den andra föräldern kan möjligheterna till föräldraledighet med barnet komma att begränsas. Detta är en svår situation som existerar redan i dag, och som är svår att åtgärda med föräldrapenningens regelverk. Utredningen bedömer att förslaget i sig varken försvårar eller förbättrar möjligheterna för föräldrarna att komma överens om föräldraledighetens och föräldrapenningens fördelning eller exempelvis när i tiden föräldrapenningen ska användas.

Sammanfattningsvis förväntas utredningens förslag bidra till att nå regeringens mål om snabbare etablering på arbetsmarknaden för framför allt kvinnor, samt bidra till ökad jämställdhet i form av ökad ekonomisk självständighet för kvinnor på kort och på lång sikt.

Särskilt om konsekvenserna för barn

De barn som omfattas av förslaget om en reducerad föräldrapenning är främst barn över två år som kommer till Sverige med sina föräldrar. Det rör sig i huvudsak om barn som behöver uppehållstillstånd i Sverige samt barn till svenska medborgare vars föräldrar flyttar till Sverige efter bosättning utomlands. Föräldrapenning används inte för alla barn som kommer till Sverige. För vissa av barnen är dock föräldraledigheten långvarig trots att barnet är äldre, vilket kan medföra ett antal negativa konsekvenser för barnet såväl som för föräldrarna. Utredningens förslag har som sin utgångspunkt att föräldrapenning i huvudsak ska användas när barnet är litet. Möjligheten till föräldraledighet för föräldrarna till de barn som kommer till Sverige ska bättre motsvara det uppskattade behovet, baserat på vad som normalt används för barn i dessa åldrar. Vid en avvägning av de för- och nackdelar som den föreslagna begränsningsregeln kan komma att leda till, bedömer utredningen att den till övervägande del torde kunna ha positiva konsekvenser för de barn som omfattas. Se vidare under kapitel 6 (överväganden och förslag).

7.3 Konsekvenser för kommunerna

I detta avsnitt presenteras förslagens effekter för den kommunala sektorn och för den kommunala självstyrelsen. På grund av minskade utgifter inom anslaget föräldrapenning antas de kommunala skatteintäkterna minska med ca 10 miljoner kronor år 2017, 80 miljoner kronor år 2018, 60 miljoner kronor år 2019 och 60 miljoner kronor år 2020.

7.3.1 Ekonomiskt bistånd

Som en följd av att möjligheten till ersättning med föräldrapenning minskar för de föräldrar som kommer till Sverige med barn kan behovet av ekonomiskt bistånd för vissa hushåll komma att öka på kort sikt. I många fall ersätts dock föräldrapenningen med antingen förvärvsarbete, studiemedel, etableringsersättning, aktivitetsstöd etc. För de föräldrar som omfattas av etableringsuppdraget kommer kommunen att hänvisa till dessa insatser för hushållets försörjning. Ersättning med etableringsersättning, tillsammans med etableringstillägget, överstiger ersättningen från föräldrapenning på månadsbasis. Från bosättningsstillfället till dess etableringsinsatser kan påbörjas kan ett glapp i försörjningen uppstå och föräldrarna kan ha behov av ekonomiskt bistånd under en period. Om föräldern helt eller delvis kan tillgodose sitt behov genom att använda t.ex. föräldrapenning, kan kommunen hänvisa till att ansöka om sådan ersättning. När antalet dagar med föräldrapenning begränsas kan det innebära att kommunen i högre utsträckning än utan förslaget till begränsning kan behöva betala ut försörjningsstöd eller öka befintligt försörjningsstöd till hushållet.

För föräldrar med barn under åtta år som kom till Sverige 2011 och inte fick fler barn var det tre år efter invandringstillfället hela 12 procent av männen och 16 procent av kvinnorna som hade ekonomiskt bistånd som sin huvudsakliga försörjning. För de kvinnor som dessutom fick fler barn i Sverige under de första tre åren var det nästan var fjärde kvinna, 23 procent, som hade ekonomiskt bistånd som sin huvudsakliga försörjning. I denna kategori finns dock även de som har etableringsersättning, så vissa av kvinnorna kan ha fått sin etableringsplan förlängd på grund av föräldraledighet med yngre barn (se avsnitt 4.4, tabell 4.3). Ekonomiskt bistånd är i vissa

fall en huvudsaklig inkomstkälla eller ett komplement till exempelvis föräldrapenning för de hushåll som förslaget om en begränsad föräldrapenning kommer att träffa. När möjligheterna till föräldraledighet för äldre barn minskar till förmån för deltagande i insatser som kan föra föräldrarna närmare arbetsmarknaden kan dock behovet av ekonomiskt bistånd komma att minska i betydelse för gruppen på lång sikt.

Baserat på de antaganden som gjorts om minskade utgifter för föräldrapenning kan vissa scenarier avseende utgifterna för ekonomiskt bistånd göras. Vid en full övervältring av utgifterna för utbliven föräldrapenning på det ekonomiska biståndet, enbart justerad för utbetald etableringsersättning inklusive tillägg, ökar kommunernas utgifter relativt kraftigt. Detta är dock inte ett sannolikt scenario. För de grupper som inte omfattas av etableringsuppdraget och som inte kan försörja sig men som kan arbeta ställs krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande för att få rätt till försörjningsstöd. Om det finns godtagbara skäl kan försörjningsstöd beviljas ändå.¹² Det kan exempelvis vara hushåll som saknar möjlighet att försörja sig själva under en period, exempelvis under väntan på förskoleplats eller vid andra tillfällen när föräldern inte kan arbeta, delta i arbetsmarknadspolitiska program, i språkstudier eller på andra sätt stå till arbetsmarknadens förfogande.

Föräldrar som inte längre har möjlighet att använda föräldrapenning kommer därmed att gå vidare till etableringsersättning eller, i de fall föräldern inte ingår i målgruppen för etableringsuppdraget, till exempelvis studier, förvärvsarbete, andra arbetsförberedande insatser eller försörjas av en familjemedlem. En del föräldrar kommer också på grund av att de får fler barn i Sverige att använda föräldrapenning för det barnet. I den mån hushållet då är i behov av ekonomiskt bistånd är det alltså inte till följd av utredningens förslag.

Sammanfattningsvis kan förslaget, i huvudsak för vissa av de föräldrar som inte omfattas av etableringsuppdraget, antas leda till ett ökat behov av ekonomiskt bistånd. Det är framför allt under de första två åren efter invandringen behovet av ekonomiskt bistånd kan antas öka, då uttaget av föräldrapenning utan begränsningsregel skulle ha varit som störst. I det följande redogörs för de antagan-

¹² Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, prop. 2015/16:136.

den som ligger till grund för skattningar av förslagets effekter. Det bör noteras att skattningarna är behäftade med stor osäkerhet.

Utgångspunkten för beräkningen är situationen 2014 för kvinnor och män med barn (1–8 år) som invandrade 2013. När möjligheten att använda föräldrapenning begränsas antas behovet av ekonomiskt bistånd för hushållet förändras. För de hushåll som inte mottog ekonomiskt bistånd 2014, men som använde föräldrapenning det året, görs ett antagande om att de hushåll som hade en låg disponibel inkomst får ett tillkommande behov av försörjningsstöd som en följd av att föräldrapenningen begränsas. För de som 2014 mottog ekonomiskt bistånd *och* föräldrapenning antas att hushållets behov av ekonomiskt bistånd utökas som en följd av förslaget.¹³ Uppgifterna anpassas därefter utifrån de föräldrar och barn som förväntas komma till Sverige från och med ikraftträdandet. I skattningen kring vilka personer som kan komma i behov av ekonomiskt bistånd antas ovan att samtliga personer med låg disponibel och samtliga personer som har ekonomiskt bistånd och föräldrapenning kommer i behov av ekonomiskt bistånd, ansöker om ekonomiskt bistånd och beviljas det. Skattningarna beaktar således inte att en del personer inte ansöker om ekonomiskt bistånd, inte beviljas ekonomiskt bistånd eller övergår i andra aktiviteter såsom t.ex. arbete. Samtidigt kan det p.g.a. förslaget antas att i de fall föräldrapenning hade använts först efter några år i landet kommer sådan ledighet och ersättning att minska, vilket kan bidra till visst ökat behov av ekonomiskt bistånd på några års sikt. Det bör dock påpekas att som en effekt av minskningen i antalet erhållna dagar förväntas incitamenten till etablering på arbetsmarknaden att öka vilken i sin tur förväntas minska behovet av ekonomiskt bistånd. Sammantaget uppskattar utredningen ändå att de indirekta effekterna av förslaget blir att utgifterna för ekonomiskt bistånd ökar något.

Vilka effekter de tillfälliga upphållstillstånden kommer att ha på etableringsmönstret är också av betydelse för det framtida behovet av ekonomiskt bistånd. För de personer som i samband med att det tillfälliga uppehållstillståndet löper ut kan försörja sig själva genom anställning eller näringsverksamhet kan permanent uppehållstillstånd

¹³ Antals- och inkomstuppgifterna baseras på STATIV databasen och avser kvinnor och män som invandrade 2013 med barn 1–8 år.

beviljas. Det kan förändra incitamentsstrukturen, och bidra till att etableringen snabbas upp och utgifterna för det ekonomiska biståndet kan därmed komma att minska för de föräldrar som kommer till Sverige med barn. Uppskattningarna om ökade kostnader är därför behäftade med stor osäkerhet.

Tabell 7.7 Ökade utgifter för ekonomiskt bistånd, miljoner kronor

	2017	2018	2019	2020
Ökade utgifter	40	70	74	76

Källa: Egna beräkningar.

7.3.2 Förskola, förskoleklass och fritidshem

Deltagandet i förskola och pedagogisk omsorg är lägre för de barn som är födda utomlands än för de barn som är födda i Sverige. Detta kan ha många orsaker där möjligheten till längre föräldraledigheter spelar viss roll. När möjligheten att ta ut föräldrapenning begränsas kan det förväntas att efterfrågan på förskoleplatser eller plats i pedagogisk omsorg ökar liksom efterfrågan på platser på fritidshem för barn i skolåldern

Som en följd av förslaget förväntas framför allt barn över två år att påbörja förskola i högre utsträckning än vad som är fallet i dag. För de barn som är ett år när de kommer till Sverige förväntas uttaget av föräldrapenning ligga på samma nivå som utan förslaget under invandringsåret, därför är det först när barnet är två år som efterfrågan på förskoleplatser kan förväntas öka. Den ökade efterfrågan inträffar när föräldrarna i stället arbetar, söker arbete, deltar i etableringsinsatser eller studerar. Som kapitel 4 (invandring, etablering och försörjning) och kapitel 5 (föräldraledighet och föräldrapenning) visar är det dock vanligt att de som kommer till Sverige med barn även får fler barn under de första åren i Sverige, vilket kan innebära att även de något äldre barnen blir kvar i hemmet när föräldern är ledig med det nyfödda barnet. När föräldrarna är föräldralediga med ett yngre barn finns en rätt till förskoleplats för det äldre barnet med minst 15 timmar i veckan. Många kommuner erbjuder fler timmar per vecka för föräldralediga och för arbetslösa. Kostnadsfri förskola erbjuds också från tre års ålder. Huruvida föräldrarna kommer att använda sig av möjligheterna att få plats i förskola eller

i pedagogisk omsorg beror även på föräldrarnas preferenser och inställning till förskola. Det verkliga behovet av fler förskoleplatser är därför svårt att förutse. Efterfrågan på förskoleplatser, och fler timmar i förskolan som en följd av förslaget, kan därför enbart uppskattas ungefärligen. Det bör även påtalas att kommunerna har olika förutsättningar när det gäller att organisera och mobilisera ytterligare platser inom exempelvis förskola. Det finns i många kommuner ett underskott på utbildade förskollärare och på lämpliga lokaler för att utöka förskoleverksamheten. En ökad efterfrågan på förskoleplatser kan därför i vissa kommuner bli svåra att realisera på kort sikt och samtidigt kan tillgången på utbildad personal endast tillgodoses på lång sikt. En väl avvägd tillgång till utbildningsplatser på universitet och högskolor är då en relevant faktor för att tillgodose det långsiktiga behovet. Samtidigt kan det konstateras att inflödet av barn till förskolan som en följd av förslaget inte är särskilt stort och dessutom inte sker omedelbart. Den ökade efterfrågan bör därmed kunna hanteras.

Av de barn som påverkas av förslaget om begränsad föräldrapenning är det huvudsakligen barn som är över två år när de kommer till Sverige som kan förväntas övergå till förskola eller pedagogisk omsorg. Med nuvarande regelverk används i genomsnitt totalt 351 dagar med föräldrapenning för ett barn som är två år vid ankomsten till Sverige, för barn som var tre år totalt 340 dagar etc. (se vidare figur 5.3). För några av barnen används dessa dagar koncentrerat och intensivt, för andra sprids dagarna ut mer jämnt över de nästkommande sex åren. Statistiken över uttag för barn som kom till Sverige 2012 visar att det samma år som invandringsåret är relativt många dagar som används, och att det ökar än mer året efter invandringen. På samma sätt ökar andelen barn i de olika åldersgrupperna för vilka föräldrapenning används året efter invandringen. Detta beror sannolikt på att det för de allra flesta föräldrar är först under det andra året efter invandringen som det är möjligt att använda ersättningen under ett helt kalenderår. Det är inte möjligt att se exakt för vilken tid själva föräldraledigheten sker. Det finns en möjlighet att en del av barnen deltar i förskolan på deltid eller för den del av året då föräldrapenning inte används. Utredningen gör mot denna bakgrund antagandet att de föräldrar som i stället förväntas delta i etableringsinsatser behöver använda förskola i högre utsträckning än utan förslaget. För de föräldrar som inte omfattas

av etableringsuppdraget är det mer osäkert vilken huvudsaklig sysselsättning som ersätter föräldraledighet. Deltagande i t.ex. studier, arbete eller annan aktivitet kan förväntas, och möjligheten till förskoleplats bestäms bland annat av föräldrarnas deltagande. Några av föräldrarna kommer också att vara föräldralediga med yngre barn och kan då fortsätta ha även de äldre barnen hemma. Utredningen antar att tre fjärdedelar av de barn som berörs av förslaget om en begränsning av föräldrapenning som är i förskoleåldern kommer att behöva antingen en helt ny plats i förskola eller pedagogisk omsorg eller får ett utökat behov jämfört med tidigare, antingen i form av att deltagandet ökar till att omfatta hela kalenderåret eller till att omfatta heltid i stället för deltid. Barn som omfattas av rätten till plats i förskoleklass deltar även i mycket hög utsträckning i sådan verksamhet (97 procent år 2015).¹⁴ Uttaget av föräldrapenning är heller inte särskilt högt för den åldersgruppen. Därför antas att enbart en liten andel, tio procent, behöver en tillkommande plats i förskoleklass som en följd av förslaget. Efterfrågan på fritidshem beräknas öka med ca hälften av antalet berörda barn.

Andelen barn som är mellan två och sex år (halvårseffekt för sexåringarna) är ca 64 procent av det totala antalet barn mellan två och åtta år. Andelen barn som kan delta i förskoleklass är ca sju procent och andelen som kan delta i fritidsverksamhet är totalt 35 procent av barnen. I tabell 7.8 anges för hur många barn det skulle ske en ökad efterfrågan på förskoleplatser alternativt platser i pedagogisk omsorg, plats i förskoleklass eller i fritidshem. Tabellen anger inflödet av barn till respektive verksamhet.

Tabell 7.8 Uppskattat antal barn som är i behov av ny eller utökad plats i förskola/pedagogisk omsorg, förskoleklass eller fritidshem. Barn 2–8 år, avrundade siffror

	Förskola/pedagogisk omsorg	Förskoleklass	Fritidshem
2017	1 600	20	600
2018	1 500	20	600
2019	2 100	30	800
2020	3 000	40	1100

Källa: Egna beräkningar.

¹⁴ www.skolverket.se

År 2014 var kommunernas kostnader för förskola, förskoleklass och fritidshem totalt 65,1 miljarder kronor, 5,9 miljarder kronor respektive 15,1 miljarder kronor. Den genomsnittliga årskostnaden per inskrivet barn var 133 500 kronor i förskola, plats i förskoleklass 53 300 kronor och 34 900 kronor i fritidshem.¹⁵ Kostnaderna för förskola kan skilja sig åt beroende på barnets ålder och kostnaderna för pedagogisk omsorg kan också vara något lägre. Här används genomsnittskostnaderna för en plats i förskola. Utredningen antar att det för tre fjärdedelar av barnen är aktuellt med en helt ny plats på heltid i förskola. För en fjärdedel av barnen övergår platsen till heltid från halvtid. För förskoleklass och fritidshem avses nya platser på heltid.

Tabell 7.9 Bruttokostnader för fler platser i förskola och pedagogisk omsorg, förskoleklass och fritidshem, mnkr. Baserat på antalet barn som berörs av förslaget vid respektive invandringsår

	Förskola/pedagogisk omsorg	Förskoleklass	Fritidshem	Totalt
2017	187	1	21	209
2018	175	1	21	197
2019	245	2	28	275
2020	350	2	38	391

Not: För förskola/pedagogisk omsorg avses genomsnittlig kostnad för förskola enligt Skolverket, 2015.

Kostnaderna avser bruttokostnader för kommunen. Om hänsyn tas till av föräldrarna inbetalda avgifter för plats i de olika verksamheterna reduceras kostnaderna något. För förskola innebär en inbetald max-taxa för samtliga tillkommande barn på heltid dock enbart ett mindre tillägg sett till de totala kostnaderna.

Den kommunala finansieringsprincipen är inte tillämplig för förändringar i statlig verksamhet som får indirekt effekt för kommunerna.

¹⁵ Skolverket, <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/snabbfakta-1.120821>. För förskoleklass är uppgifterna hämtade från Skolverket, Siris, förskoleklass kostnader, 2014.

7.3.3 Det kommunala självstyret

De förslag som utredningen lämnar kommer inte att påverka den kommunala självstyrelsen.

7.4 Ekonomiska konsekvenser för enskilda

Vad gäller de ekonomiska effekterna av förslaget för den enskilde och för olika typer av hushåll bedömer utredningen att dessa är relativt begränsade på kort sikt. Till exempel är skillnaderna små för de som övergår från föräldrapenning till andra system såsom t.ex. etableringsuppdraget. Samtidigt kan konstateras att de som berörs av begränsningsregeln i genomsnitt har en relativt svag anknytning till arbetsmarknaden, låga eller inga förvärvsinkomster och ofta en långvarig låg ekonomisk standard vilket innebär en högre sårbarhet för förändringar i inkomsten. Bland de som invandrade till Sverige år 2013 och som skulle beröras av regeln var det efter ett år i landet ca 30 procent som hade en disponibel inkomst¹⁶ under riksnormen för försörjningsstöd. En något större andel kvinnor än män hade en disponibel inkomst under riksnormen (32 procent av kvinnorna och 29 procent av männen). För de kvinnor och män som utgör målgruppen för etableringsuppdraget är det en större andel som hade en disponibel inkomst under riksnormen för försörjningsstöd än övriga som berörs av förslaget, 33 procent jämfört med 28 procent.

Som tidigare beskrivits kommer förslaget till begränsning i högre utsträckning påverka kvinnors inkomster än mäns. På kort sikt innebär det för huvuddelen av de kvinnor som berörs att det sker en övergång till försörjning med hjälp av etableringsersättning. På lång sikt ökar förutsättningarna för egenförsörjning och därmed för högre inkomster samt t.ex. intjänad pensionsrätt. Det är dock inte möjligt att i detalj analysera effekterna av regeln på individers och hushålls inkomster och på ekonomiska standard. Anledningen är dels osäkerhet kring beteenden som en följd av förslaget dels att det saknas lämpliga statistiska verktyg och underlag för att genomföra en sådan analys.

¹⁶ Justerad för hushållets försörjningsbörda enligt den svenska konsumtionsenhetsskalan.

För att illustrera effekten av förslaget har utredningen tagit fram ett antal typfall. Typfallen har som syfte att på månadsbasis exemplifiera och illustrera vilka förändringar som kan ske i hushållets disponibla inkomst när möjligheten att använda föräldrapenning minskar. Typfall 1 och 3: Familj med två föräldrar och två barn som kommer till Sverige 2017. Barnen är 3 respektive 5 år vid bosättningen i Sverige. Den antagna boendekostnaden avser en hyra på 5 000 kronor och en bostad på 70 kvm. Typfall 2: Familj med en förälder och ett barn som kommer till Sverige 2017. Barnet är 2 år vid bosättningen i Sverige. Den antagna boendekostnaden avser en hyra på 4 000 kronor och en bostad på 60 kvm. För samtliga typfall antas en genomsnittlig kommunal skattesats på 32,10 procent. Det bör noteras att typfallen endast beskriver några få scenarier vilka inte nödvändigtvis är representativa för hela den grupp som berörs. Valet av hushållssammansättning och förändrad försörjning är dock tänkt att illustrera troliga utfall vid ett införande av begränsningsregeln. På lång sikt är utfallen beroende av beteendeförändringar, arbetsmarknadssituationen m.m.

Tabell 7.10 Typfall 1. Familj med två föräldrar och två barn som kommer till Sverige 2017 och omfattas av etableringsuppdraget. Barnen är 3 respektive 5 år vid bosättningen i Sverige

Inkomster år 2018 med och utan förslaget

	Etablerings- ersättning	Etablerings- tillägg	Föräldra- penning	Barnbidrag	Bostads- bidrag	Summa
Utan förslaget						
Vuxen 1	6 160				2 200	
Vuxen 2						
Barn 3 år		800	3 750	1 125		
Barn 5 år		800	3 750	1 125		
Skatt	0	0	2 407	0	0	
Summa	6 160	1 600	5 093	2 250	2 200	17 303
Med förslaget						
Vuxen 1	5 929				2 500	
Vuxen 2	5 929					
Barn 3 år		800	156	1 125		
Barn 5 år		800	156	1 125		
Skatt	0	0	100	0	0	
Summa	11 858	1 600	212	2 250	2 200	18 420
Differens	5 698	0	-4 880	0	200	1 118

Not: Nettobelopp, i kolumnen summa anges inkomst efter genomsnittlig kommunalskatt 2016 (32,10 procent).

I typexemplet antas att utan förslaget deltar en av föräldrarna i etableringsinsatser och den andra föräldern använder föräldrapenning på heltid. Det antas att föräldern använder 15 dagar per barn och månad för barnen som då har hunnit bli 4 respektive 6 år, dvs. fullt uttag för en hel kalendermånad. Föräldrapenning betalas ut på grundnivå. Hushållet mottar etableringsersättning och etableringstillägg, föräldrapenning, barnbidrag och även bostadsbidrag. Det alternativa scenariot är att förslaget om begränsningar i föräldrapenningen har trätt i kraft. Förälder 2 har därmed inte möjlighet att använda 480 dagar med föräldrapenning för respektive barn. I stället för att vara föräldraledig kommer förälder 2 att påbörja etableringsinsatser och motta etableringsersättning. Liksom vid kostnadsberäkningarna antas att det används 10 dagar med föräldrapenning per barn och år för barn i åldrarna 4 respektive 6 år. Fördelat på tolv månader innebär det att det används ungefär en och en halv dag med föräldrapenning totalt den månaden. Föräldrapenning och

etableringsersättning kan inte tas ut för samma tid, när föräldrarna använder föräldrapenning minskar därför etableringsersättningen. I det andra scenariot antas därför att föräldrarna använder föräldrapenning med tre fjärdelar av en dag vardera den månaden exempelvis på grund av deltagande i förskola och skola eller på grund av studiedag etc. Etableringsersättningen minskar den aktuella tiden. Som en följd av förslaget kommer typhushållets disponibla inkomst att öka något. Typexemplet avser att visa en schematisk bild för en specifik månad. I de fall båda föräldrarna inte har möjlighet att påbörja insatser samtidigt, exempelvis på grund av att förskoleplats saknas kan hushållet få en betydligt lägre inkomst under en period. Då kan frågan om ekonomiskt bistånd aktualiseras.

Tabell 7.11 Typfall 2. Ensamstående förälder som omfattas av etableringsuppdraget. Barn som är 2 år vid bosättningen 2017

Inkomster år 2018 med och utan förslaget

	Etablerings- ersättning	Etablerings- tillägg	Föräldra- penning	Barnbidrag	Bostads- bidrag	Underhålls- stöd	Summa
Utan förslaget							
Vuxen 1					2 800	1 573	
Barn 2 år			7 500	1 050			
Skatt			2407	0	0	0	
Summa			5093	1 050	2 800	1 573	10 516
Med förslaget							
Vuxen 1	5 852				2 800	1 573	
Barn 2 år		800	208	1050			
Skatt	0	0	67	0	0	0	
Summa	5 852	800	141	1 050	2 800	1 573	12 216
Differens	5 852	800	-4 951	0	0	0	1 701

Not: Nettobelopp, i kolumnen summa anges inkomst efter genomsnittlig kommunalskatt 2016 (32,10 procent).

I detta typexempel antas att föräldern utan förslaget är föräldraledig på heltid med föräldrapenning. Föräldern får förutom föräldrapenning även barnbidrag, underhållsstöd samt bostadsbidrag. Inkomsten når en sådan nivå att ekonomiskt bistånd inte är aktuellt, om inte familjen skulle ha särskilda behov. I det alternativa scenariot går föräldern över till att delta i etableringsinsatser, och får då även etablerings-tillägg för barnet. Det antas vidare att föräldern använder en dag med föräldrapenning på grund av t.ex. deltagande i förskola och att

etableringsersättningen reduceras med en dag. Liksom i föregående typfall antas att eftersom föräldrapenning och etableringsersättning inte kan tas ut för samma tid minskar etableringsersättningen när föräldern använder föräldrapenning. Underhållsstödet ligger kvar på samma nivå eftersom stöd enbart utges för ett barn, reduktion av underhållsstöd blir aktuellt om underhållsstöd betalas för två barn eller fler. Effekten av en övergång till etableringsersättning blir positiv för typhushållet.

Tabell 7.12 Typfall 3. Hushåll med två vuxna och två barn, 3 respektive 5 år vid bosättningen 2017 och där förälder 1 arbetar och förälder 2 inte tillhör målgruppen för etableringsuppdraget

Inkomster 2018 med och utan förslaget

	Löneinkomst	Föräldrapenning	Barnbidrag	Bostadsbidrag	Summa
Utan förslaget					
Vuxen 1	19 000			0	
Vuxen 2					
Barn 3 år		3 750	1 125		
Barn 5 år		3 750	1 125		
Skatt	6 099	2 407	0	0	
Summa	12 901	5 093	2 250	0	20 244
Med förslaget					
Vuxen 1	19 000			500	
Vuxen 2	4 432				
Barn 3 år		208	1 125		
Barn 5 år		208	1 125		
Skatt	7 522	134	0	0	
Summa	15 910	283	2 250	500	18 943
Differens	3 009	-4 810	0	500	-1 300

Not: Nettobelopp, i kolumnen summa anges inkomst efter genomsnittlig kommunalskatt 2016 (32,10 procent).

I detta typexempel antas förälder 1 förvärvsarbeta och förälder 2 inte omfattas av etableringsuppdraget. I övrigt är förhållandena desamma som i typfall 1. Med förslaget kommer förälder 2 i stället för att vara föräldraledig på heltid delta i arbetsförberedande insatser och få aktivitetsstöd. Konsekvensen blir, jämfört med typfall 1 att inkomsten för förälder 2 minskar. Inkomstnivån för hushållet efter förslaget ligger på en nivå som är över den s.k. riksnormen.

Sammanfattningsvis kan sägas att effekten för enskilda kommer att variera kraftigt mellan olika typer av hushåll, beroende på vilka antaganden som görs om hushållets sammansättning och alternativ sysselsättning. Om förälder 2 i typfall 1 väljer att i stället delta i etableringsinsatser på deltid i stället för heltid kommer inkomsterna för hushållet att förändras. Hänsyn har heller inte tagits till att hushållen även kan behöva betala avgifter för förskola och fritidshem när de deltar i insatser på heltid.

Det kommer också att finnas hushåll där en förälder är oförmögen att arbeta, studera, delta i insatser eller andra aktiviteter och att hushållet därför är i behov av ekonomiskt bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå. Utan förslaget kan föräldrapenning bidra till det hushållets inkomster. Med förslaget kan det ekonomiska biståndet i stället komma att öka något.

7.5 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

De kortsiktiga konsekvenserna av förslagen på arbetsutbud, sysselsättning och skatter bedöms vara marginell givet det antal personer som antas beröras av förslagen men också givet att det tar tid för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. På längre sikt antas dock förslagen ha positiva effekter på såväl arbetsutbud, framför allt för kvinnor, som på sysselsättning och skatteintäkter.

7.6 Förslagens övriga konsekvenser

Förutom de konsekvenser som analyseras och beskrivs ovan ska förslagen även bedömas avseende konsekvenser för småföretagares arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för brottligheten och för det brottsförebyggande arbetet samt för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Förslagen bedöms inte påverka företagande och små företags förutsättningar. Förslaget bedöms inte heller ha någon inverkan på brottligheten och det brottsförebyggande arbetet. Föräldrapenning betalas ut av Försäkringskassan som kontinuerligt bedriver kontrollverksamhet och följer upp fusk och överutnyttjande i försäkringen. Försäkringskassan polisanmäler även misstänkta brott och sedan kan åtal väckas för exempelvis bidragsbrott, grovt bidrags-

brott eller bedrägeri. Föräldrapenning som utbetalas i enlighet med förslaget bör komma att ingå i den ordinarie kontrollverksamheten hos Försäkringskassan. Incitamenten att uppge felaktiga uppgifter om exempelvis barnets ålder i syfte att exempelvis få fler dagar med föräldrapenning bedöms som små.

Avseende effekter på sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet kan förslaget få effekten att arbetsutbudet ökar på lång sikt och beroende på var i landet föräldrarna väljer att bosätta sig kan tillgången på arbetskraft komma att öka där. Samtidigt ökar även efterfrågan på offentlig service så som förskola och annan pedagogisk omsorg liksom fritidshem. Några särskilda regionala effekter förväntas inte uppstå som en följd av förslaget.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

12 kap.

12 § Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse lämnas under högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 180 dagar för varje barn utöver det första.

Om ett barn blir bosatt här i landet under barnets andra levnadsår lämnas föräldrapenning under högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 76 dagar för varje barn utöver det första. Om barnet däremot blir bosatt här i landet efter det andra levnadsåret lämnas föräldrapenning under högst 100 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 38 dagar för varje barn utöver det första.

För tid efter barnets fjärde levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, lämnas föräldrapenning dock under högst 96 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 36 dagar för varje barn utöver det första.

I paragrafen finns bestämmelser om det totala antalet dagar för vilka föräldrapenning kan utgå med anledning av ett barns födelse. Huvudregeln är att föräldrapenning lämnas under högst 480 dagar sammanlagt för båda föräldrarna. Det finns också en särskild regel som gäller för tid efter det att barnet har fyllt fyra år som innebär att föräldrapenning för sådan tid lämnas för högst 96 dagar sammanlagt för båda föräldrarna. Fyraårsgränsen gäller för barn födda eller adopterade från och med den 1 januari 2014.

Ändringen i *första stycket* innebär att bestämmelsen om hur många ytterligare dagar med föräldrapenning som enligt huvudregeln kan lämnas vid flerbarnsfödelse flyttas från andra stycket och placeras i första stycket. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I *andra stycket* införs en ny bestämmelse om hur många dagar som föräldrapenning kan lämnas med om ett barn blir bosatt här i landet efter det första levnadsåret. Om bosättning sker *under* barnets andra levnadsår lämnas föräldrapenning inte under högst 480 dagar utan i stället under högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse lämnas föräldrapenning under ytterligare högst 76 dagar för varje barn utöver det första. Om bosättning i stället sker *efter* det andra levnadsåret lämnas föräldrapenning under högst 100 dagar sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse lämnas föräldrapenning under högst 38 dagar för varje barn utöver det första.

Med orden "under barnets andra levnadsår" avses att bosättning ska ske någon gång under tiden från och med barnets ettårsdag fram till tvåårsdagen. Med orden "efter det andra levnadsåret" avses att bosättning ska ske någon gång under tiden från och med barnets tvåårsdag.

För att bedöma när ett barn blir bosatt i Sverige tillämpas bestämmelserna i 5 kap. 2–8 §§. När det gäller gränsöverskridande situationer inom EU ska vid tillämpning av EU:s samordningsförordning¹ det EU-rättsliga bosättningsbegreppet "stadigvarande bosättning" användas.

Bestämmelsen innebär att föräldrapenningen begränsas så att den ungefärligen motsvarar den mängd föräldrapenning som en genomsnittlig försäkrad har kvar att använda vid barnets ettårsdag respektive tvåårsdag.

Bestämmelsen omfattar alla föräldrar som kommer till Sverige från utlandet med barn som är äldre än ett år. Personer som typiskt sett kan omfattas är svenska medborgare som flyttar hem efter bosättning utomlands och utländska medborgare som flyttar hit för att bo eller arbeta. I sistnämnda grupp ingår utlänningar som behöver uppehållstillstånd och arbetstillstånd i Sverige enligt reglerna i utlänningslagen (2005:716). Bestämmelsen gäller inte för adopterade barn trots att de som regel inte bor med sina adoptivföräldrar vid födelsen.

Föräldrar och barn som flyttar från Sverige och som uppbär föräldrapenning enligt huvudregeln innan flytten omfattas av begränsningsregeln om barnet är ett år eller äldre när de återvänder. Det-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

samma gäller föräldrar och barn vars uppehållstillstånd löper ut och som därefter inte bedöms vara bosatta i Sverige men som sedan får ett nytt uppehållstillstånd efter barnets första levnadsår och som då återigen anses bosatta. Om de särskilda skyddsreglerna i 5 kap. 3–8 §§ är tillämpliga gäller däremot inte begränsningsregeln eftersom en person som omfattas av dessa bestämmelser fortfarande anses bosatt här i landet även om han eller hon vistas i utlandet.

När föräldrar och barn upprepade gånger flyttar ut och in ur landet eller rätten till föräldrapenning av annan anledning tillfälligt förloras gäller i dag att tidigare uttag av föräldrapenning beaktas när föräldrarna på nytt blir försäkrade för föräldrapenning. Detta följer av uttryckssättet att föräldrapenning lämnas med ”högst” ett antal dagar. Denna ordning kommer att gälla även för föräldrar som omfattas av begränsningsregeln. Om föräldrar t.ex. blir försäkrade för föräldrapenning första gången under barnets andra levnadsår (högst 200 dagar lämnas) och sedan tillfälligt förlorar rätten till föräldrapenning för att sedan återfå denna rätt efter barnets andra levnadsår (högst 100 dagar lämnas), tilldelas dagar med beaktande av tidigare uttag. Om föräldrarna först tagit ut 105 dagar av de 200 dagar som högst kunde lämnas, tilldelas föräldrarna således 95 dagar (200-105) av de högst 100 dagar som kan lämnas när de på nytt får rätt till föräldrapenning.

Det ska framhållas att det i vissa fall behöver göras avvikelse från begränsningsregeln med hänsyn till EU-regelverket (jfr 2 kap. 5 §). Det gäller för den personkrets som omfattas av likabehandlingsprincipen i EU:s samordningsförordning. Avvikelse ska ske genom att huvudregeln i första stycket tillämpas i stället för begränsningsregeln i andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

33 § Om en förälder har fått en förmån enligt utländsk lagstiftning, som motsvarar föräldrapenning med anledning av ett barns födelse, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats för räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan lämnas för enligt 12 §.

Om rätten till föräldrapenning inträder först under sådan tid som avses i 12 § *andra eller tredje styckena* och den ena av föräldrarna eller båda har fått en sådan utländsk förmån som ska räknas av enligt första stycket, ska avräkningen göras från det högsta antal dagar som föräldrapenning hade kunnat lämnas för enligt 12 § första stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om att det ska göras avräkning av tid med föräldrapenningsförmån som lämnats enligt utländsk lagstiftning.

I *andra stycket* görs ett tillägg om att bestämmelsen även gäller om rätten till föräldrapenning inträder först under sådan tid som avses i 12 § andra stycket. Detta är en ändring i sak. Avräkningen görs då från det högsta antal dagar under vilka föräldrarna skulle ha kunnat vara berättigade till föräldrapenning enligt 12 § första stycket. Det är alltså fråga om en avräkning från högsta antal fiktiva dagar för föräldrapenning. Det antal dagar som då återstår ligger till grund för beräkning av det antal dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning enligt 12 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Antalet dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas vid bosättning efter första levnadsåret

45 a § När det gäller föräldrapenning för sådan tid som avses i 12 § andra stycket, ska vid flerbarnsfödelse föräldrapenning lämnas på sjukpenningnivå, dock lägst på grundnivå.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om nivån på de ytterligare dagar med föräldrapenning som en förälder enligt 12 § andra stycket har rätt till vid flerbarnsfödelse. Bestämmelsen innebär att samtliga ytterligare dagar lämnas på sjukpenningnivå, dock lägst på grundnivå.

Överväganden finns i avsnitt 6.4.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.*
- 2. De nya föreskrifterna tillämpas första gången på föräldrapenning för ett barn som blir bosatt här i landet efter ikraftträdandet.*
- 3. Äldre föreskrifter i 12 kap. 12 § gäller dock fortfarande i de fall föräldrapenning någon gång lämnas eller har lämnats för ett barn för tid före ikraftträdandet.*

Enligt *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 juli 2017. I den *andra punkten* anges att de nya föreskrifterna ska tillämpas första gången på föräldrapenning för ett barn som blir bosatt här i landet efter ikraftträdandet.

I den *tredje punkten* anges att äldre föreskrifter dock fortfarande ska gälla i de fall föräldrapenning någon gång lämnas eller har lämnats för ett barn för tid före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelsen i tredje punkten tar sikte på situationer där barnet visserligen blir bosatt i Sverige efter ikraftträdandet men där föräldrarna någon gång före ikraftträdandet har tagit ut föräldrapenning enligt huvudregeln i 12 kap. 12 § första stycket (dvs. med rätt till 480 dagar) och där bosättningen i Sverige därefter upphört tillfälligt. När barnet åter är att anse som bosatt här (efter den 1 juli 2017) får föräldrarna ”återknyta” till den föräldrapenning som lämnats enligt huvudregeln. Föräldrarna har alltså rätt till föräldrapenning enligt huvudregeln i stället för enligt begränsningsregeln. Detta kan t.ex. avse en familj som bor en tid i utlandet och som sedan återvänder till Sverige eller en familj vars uppehållstillstånd löper ut och som sedan får ett nytt.

Bestämmelsen i tredje punkten innebär alltså att äldre föreskrifter ska gälla i de fall föräldrapenning har lämnats för tid före ikraftträdandet. Föräldrapenningsdagarna ska avse en period som infaller före ikraftträdandet. Med att föräldrapenningsdagar ”har lämnats” avses att Försäkringskassan beviljar föräldrapenning efter att ha prövat om förutsättningarna för rätt till förmånen är uppfyllda.

Eftersom bestämmelserna i 11 kap. 12 § och 12 kap. 12 a § gör det möjligt att i vissa fall anmäla och ansöka om föräldrapenning i efterhand gäller övergångsbestämmelsen även i de fall föräldrapenning lämnas först efter ikraftträdandet men där ansökan gäller föräldrapenningsdagar som avser en period som infaller före ikraftträdandet. Denna situation kommer till uttryck i övergångsbestämmelsen på så sätt att bestämmelsen även gäller i de fall föräldrapenning ”lämnas” för tid före ikraftträdandet.

Om det finns flera barn i en familj men där föräldrapenning enbart lämnas eller har lämnats för ett av barnen för tid före ikraftträdandet är det bara för det barnet som de äldre föreskrifterna kommer att gälla.

För att bedöma när ett barn blir bosatt i Sverige tillämpas bestämmelserna i 5 kap. 2–8 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Kommittédirektiv 2016:10

Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – översyn av föräldraförsäkringen

Beslut vid regeringssammanträde den 4 februari 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av reglerna för föräldraledighet och föräldraförsäkring. Syftet är att identifiera problem och föreslå åtgärder för att föräldraförsäkringen i högre grad än i dag ska bidra till jämställdhet på arbetsmarknaden, ett jämställt föräldraskap och även fortsatt bidra till goda uppväxtvillkor för barn. Föräldraförsäkringen ska vara anpassad till en modern arbetsmarknad och de krav en sådan ställer samt ge förutsättningar för en god balans mellan familjeliv och arbetsliv. Föräldraförsäkringen ska också utformas så att den fungerar väl oavsett familjekonstellation.

Utredaren ska lämna förslag till utformning av en föräldraförsäkring som är ändamålsenlig, tydlig och enkel att administrera och som bidrar till att nå de jämställdhetspolitiska delmålen om ekonomisk jämställdhet och en jämn fördelning mellan föräldrarna av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt har barnets bästa i fokus.

Inkomstbortfallsprincipen ska även fortsatt vara en av grundpelarna för försäkringen.

Utredaren ska vid utförandet av sitt uppdrag göra följande:

- Analysera och föreslå de åtgärder som behövs för att uppnå en jämn fördelning mellan föräldrarna av föräldraledighet, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

- Analysera om åldersgränserna för rätten till föräldraledighet, med och utan föräldrapenning, är väl avvägda och om det finns behov av förändringar.
- Särskilt analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att reservera ytterligare månader för vilka en förälder inte kan avstå rätt till föräldrapenning till den andra föräldern.
- Analysera och föreslå hur möjligheterna till föräldraledighet med föräldrapenning ska kunna begränsas så att den förälder som kommer till Sverige med barn endast kan använda ett fåtal dagar med föräldrapenning efter barnets tvåårsdag. Begränsningen har till syfte att förkorta tiden före etablering på arbetsmarknaden.
- Identifiera problem och undersöka möjligheterna för olika familjekonstellationer att använda föräldraförsäkringen och vid behov föreslå förändringar.
- Kartlägga företagares och studerandes villkor och möjligheter att använda föräldraförsäkringen och vid behov föreslå förändringar.
- Analysera behovet av förenklingar och utifrån föräldraförsäkringens olika syften renodla regelverket så att det blir tydligt och lätt att använda för föräldrar samt ger goda förutsättningar för en effektiv och rättssäker administration med goda kontrollmöjligheter.
- Beakta förslagets effekter vid samordning enligt förordning (EG) nr 883/2004 samt ta hänsyn till övriga EU-rättsliga regleringar.

I uppdraget ingår att utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska delredovisas senast den 31 oktober 2016 och slutredovisas senast den 1 oktober 2017.

Bakgrund

Föräldraförsäkringen spelar en central roll för att förverkliga målsättningar inom den ekonomiska familjepolitiken, barnrättspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och jämställdhetspolitiken. Den främjar arbetskraftsdeltagande för båda föräldrarna och ger barn möjlighet att få omvårdnad från sina föräldrar samt ger förutsättningar för

goda levnadsvillkor för barnfamiljerna. Föräldraförsäkringen har under de senaste fyra decennierna, sedan introduktionen 1974, utvecklats till att omfatta en rad olika försäkringssituationer och framför allt har föräldrapenningen blivit mer generös avseende möjligheten till längre ledighet från arbetet.

Det övergripande syftet med försäkringen är att ge båda föräldrarna likvärdiga möjligheter att få ersättning vid förlorad arbetsinkomst när de vårdar barn och därigenom underlätta kombinationen av familjeliv och arbetsliv. I dag omfattar föräldraförsäkringen flera tätt sammanhängande men ändå självständiga stöd till barnfamiljer såsom föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, och graviditetspenning. De nämnda förmånerna utgör dessutom pensionsgrundande inkomst som ligger till grund för inkomstgrundad ålderspension och för vilka det betalas statlig ålderspensionsavgift. Dessutom finns det en jämställdhetsbonus som inte ingår i socialförsäkringen utan är en stimulansåtgärd avsedd att öka jämställdheten i uttaget av föräldrapenning.

Föräldraförsäkringen består till stor del av arbetsbaserade förmåner, dvs. den som arbetar i Sverige, som anställd eller som egenföretagare, är försäkrad för föräldrapenning på sjukpenningnivå och grundnivån, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning. För den som anses som bosatt i Sverige men inte arbetar kan föräldrapenning på grund- och lägstanivå betalas ut.

I de fall föräldrarna rör sig över gränserna och arbetar eller bor i andra EU- och EES-länder kan unionsrätten ge andra förutsättningar. Även andra internationella avtal kan påverka förutsättningarna.

För att stödja den fria rörligheten för personer och reglera rätten till likabehandling av EU-medborgare har ett regelverk arbetats fram i syfte att samordna medlemsstaternas sociala trygghetssystem. Dessa bestämmelser finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och innebär bland annat att i de fall en förälder arbetar i ett annat EU-land eller EES-land är föräldern som huvudregel försäkrad i det landet.

Medlemsstaterna i EU utformar självständigt sina nationella trygghetssystem, men EU-rätten måste beaktas. Rådets direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar är ett exempel på en rättsakt som innehåller bestämmelser som har direkt

påverkan på utformningen av bestämmelserna om föräldraförsäkring och rätten till ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584). Direktivet är en skyddslagstiftning som syftar till att skydda mödrars och barns hälsa, och reglerar minimitider för t.ex. ledighet i anslutning till förlossningen och ledighet för amning. Dessutom finns direktivet om deltidsarbete (97/81/EG) som har som syfte att säkerställa att deltidsanställda inte diskrimineras.

Rätten för föräldrar att vara föräldralediga från arbetet regleras i föräldraledighetslagen. Det finns ett antal olika former av föräldraledighet, nämligen hel ledighet för kvinnlig arbetstagare i samband med hennes barns födelse och för amning, hel ledighet för en förälder tills barnet har blivit 18 månader, ledighet på heltid eller med förkortning av arbetstiden när föräldern använder föräldrapenning, rätt att förkorta den normala arbetstiden med upp till en fjärdedel till dess att barnet fyllt åtta år, samt ledighet med tillfällig föräldrapenning m.m.

Behovet av en översyn med helhetsperspektiv

Föräldraförsäkringen och rätten till föräldraledighet har bidragit till ett högt förvärvsdeltagande bland kvinnor, höga födelsetal, god levnadsstandard för barnfamiljer och en möjlighet för barnet att få vårdas av och skapa nära band med sina föräldrar. Även om föräldraförsäkringen, och i synnerhet föräldrapenningen, har byggts ut och gjorts mer generös samt har genomgått förändringar i syfte att öka jämställdheten finns det fortfarande konstaterade problem som kan relateras dels till försäkringens konstruktion, dels till hur föräldrar väljer att använda den.

Ett antal utredningar och rapporter har konstaterat att den snedfördelning som finns mellan kvinnor och män i uttaget av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning och i den totala längden på föräldraledigheten får negativa konsekvenser för framför allt kvinnors möjligheter på arbetsmarknaden. Det tar sig uttryck i form av sämre löneutveckling och karriärmöjligheter, högre frånvaro från arbetet på grund av ohälsa och lägre livsinkomst som får betydande konsekvenser för den framtida ålderspensionen. Föräldrapenningen kan i dag även fungera som en inlåsningsmekanism för föräldrar som

står långt från arbetsmarknaden på så sätt att arbetssökande insatser eller etableringsinsatser försenas.

Med anledning av de problem som finns har ett antal olika förslag på förändringar av reglerna om föräldrapenning lagts fram, bland annat av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet. I sitt betänkande *Hela lönen – hela tiden* (SOU 2015:50) föreslog delegationen en ytterligare uppdelning av ersättningstiden samt en förkortning av ersättningstiden. Liknande analyser och slutsatser har även presenterats i betänkandet *Reformerad föräldraförsäkring, Kärlek, omvårdnad, trygghet* (SOU 2005:73) samt i rapporten *Familjepolitik för alla? – en ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet* (ESO 2015:5).

Även andra delar av föräldraförsäkringen har konstaterade problem av olika slag. Gravida kvinnor är i hög utsträckning frånvarande från arbetsmarknaden under den sista tiden av graviditeten, medan de får sjukpenning, föräldrapenning, graviditetsspenning eller genom att ta ut semester eller annan ledighet. Inspektionen för socialförsäkringen har tidigare konstaterat att det finns en gränsdragningsproblematik mellan ersättningarna och att det kan ifrågasättas om graviditetsspenningen utgör ett tillräckligt stöd för kvinnor som har nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditeten.¹

Den tillfälliga föräldrapenningen ger föräldrar möjlighet till kompensation för förlorad arbetsinkomst när föräldern tillfälligt måste avstå från arbete i ett antal olika situationer, t.ex. i samband med ett barns födelse eller adoption, när barnet är sjukt eller behöver besöka läkare eller för kontaktdagar för barn med funktionsnedsättning.

Dessutom bör föräldraförsäkringen ses över så att den fungerar väl för familjer och barn oavsett familjekonstellation.

Regeringen anser att det finns ett behov av att se över regelverket för föräldraförsäkringen. Behovet gäller inte enbart föräldrapenningen, utan det är av stor vikt att det tas ett helhetsgrepp om föräldraförsäkringen. Det finns tydliga och medvetna kopplingar mellan de olika delarna av försäkringen och ersättningarna krockar även i varandra, t.ex. genom att det är möjligt att kombinera olika förmåner. Regelverket hålls även samman på så sätt att det vilar på

¹ Tillämpningen av lagstiftningen om graviditetsspenning (2014:25), Inspektionen för socialförsäkringen.

vissa gemensamma grunder, till exempel inkomstbortfallsprincipen, beräkningsregler för sjukpenninggrundande inkomst och därtill hörande skyddsperioder, försäkringstillhörighet och kopplingar till familjerättslig lagstiftning avseende begreppet vårdnadshavare. Det finns därmed ett behov av att samlat och systematiskt se över föräldraförsäkringen så att de olika delarna även fortsatt kompletterar varandra och följer en logisk kedja. Rätten till ledighet så som den regleras i föräldraledighetslagen är också starkt kopplad till föräldraförsäkringen och till den totala längden på föräldraledigheten. Även föräldraledighetslagen bör därför, i de delar som avser rätten till ledighet med och utan föräldrapenning, ingå i översynen.

Föräldraförsäkringen kan även vara svår att överblicka och använda för enskilda eftersom regelverket delvis är komplicerat och har varit föremål för många ändringar över tid. Regelverket bör förändras så att det både blir lättare att planera ledighet med föräldrapenning och att förutse i vilka situationer under ett barns liv föräldraförsäkringen kan underlätta för föräldrarna att förena ett jämställt föräldraskap med förvärvsarbete. Försäkringskassans informationsansvar, administration och kontrollarbete skulle också påverkas positivt av förenklingar. Utredaren bör därför genomgående analysera behovet av förenklingar och renodling av regelverket. De förslag som utredaren lämnar ska ge goda förutsättningar för en effektiv och rättssäker administration med goda kontrollmöjligheter.

Barns rätt till trygga uppväxtförhållanden är central för utformningen av familjepolitiken som helhet och föräldraförsäkringen i synnerhet. Principen om barnets bästa och barnets rätt till omvårdnad och kontakt med sina föräldrar bör därför vara vägledande för utredningen.

Uppdraget att analysera och föreslå åtgärder för att uppnå en jämställd fördelning av föräldraledighet och föräldrapenningsförmåner

Föräldraförsäkringen och möjligheten till föräldraledighet från arbetet har i grunden positiva effekter på föräldrars arbetsmarknadssituation genom att den gör det möjligt för föräldrarna att vårda barnen när de är små och ökar förutsättningarna att kombinera familjeliv och arbetsliv. Män och kvinnor arbetar i dag ungefär lika mycket, men de fördelar sin arbetstid olika avseende mängden betalt förvärvs-

arbete och obetalt hem- och omsorgsarbete, särskilt efter det att de har blivit föräldrar.

Bristande jämställdhet vid föräldraledighet får långtgående konsekvenser

Kvinnor använder fortfarande, 40 år efter införandet av föräldraförsäkringen, den absoluta majoriteten av föräldrapenningen och föräldraledigheten. Tre fjärdedelar av föräldrapenningen och mer än 60 procent av den tillfälliga föräldrapenningen för vård av barn tas ut av kvinnor. Kvinnor är dessutom frånvarande från arbetsmarknaden på grund av obetald, sammanhängande föräldraledighet under betydligt längre tid än vad män är. Möjligheten till obetald ledighet och skyddstider för den sjukpenninggrundande inkomsten minskar incitamenten till förvärsarbete och påverkar framför allt kvinnors arbetsutbud negativt. Flexibiliteten kan samtidigt utgöra viktiga beståndsdelar för möjligheterna att använda försäkringen och kombinera arbetsliv och familjeliv.

Den sneda fördelningen i uttaget av föräldrapenning och föräldraledighet påverkar kvinnors situation på arbetsmarknaden negativt, t.ex. med avseende på löneutveckling, karriärmöjligheter och i ett längre perspektiv även ålderspensionen. Attityder och sociala normer kring föräldraskap, situationen på arbetsmarknaden och förväntningar kan även hindra män från att ta ut föräldrapenning.

Kvinnor har dessutom lägre genomsnittlig ersättning vid föräldraledighet än män eftersom de tar ut föräldrapenning på grund- och lägstanivå under fler dagar och därtill har en i genomsnitt lägre sjukpenninggrundande inkomst.

Undersökningar från bland annat ESO och Försäkringskassan visar även att det finns tydliga skillnader i jämställdhet mellan olika grupper i samhället, beroende på föräldrarnas utbildningsnivå, inkomst, födelseland och i vilken arbetsmarknadssektor de är sysselsatta.² I praktiken utnyttjas därför den flexibilitet som försäkringen erbjuder i olika stor utsträckning beroende på exempelvis föräldrarnas inkomster, utbildningsnivå, arbetsmarknadsanknytning m.m.

² Se t.ex. Jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen (2012:4), Inspektionen för socialförsäkringen och Familjepolitik för alla (ESO 2015:5).

Ett icke jämställt uttag av föräldrapenning samvarierar med en senare snedfördelning av obetalt hem- och omsorgsarbete – ett dubbelarbete som i dag utförs primärt av kvinnor. Dubbelarbete innebär för såväl män som kvinnor en högre risk att drabbas av ohälsa.³ Åtgärder som leder till en jämnare fördelning av föräldransvaret kan bidra till förbättrad hälsa och bättre möjligheter för människor att stanna kvar i eller återkomma till arbete.

Ett antal olika reformer har genomförts i syfte att uppnå en jämn fördelning av föräldrapenningen, av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och av deltagandet på arbetsmarknaden. I tre steg har det införts månader för vilka en förälder inte kan avstå rätt till föräldrapenning till den andra föräldern, s.k. reserverade månader. Den första infördes 1995, den andra 2002 och för föräldrar med barn födda fr.o.m. 1 januari 2016 reserveras en tredje månad för vardera föräldern. Därtill kommer en höjning av taket inom föräldrapenningen samt införandet av en jämställdhetsbonus.

De två reserverade månaderna har haft en påvisbar effekt på hur föräldrapenningen fördelar sig mellan män och kvinnor medan jämställdhetsbonusen inte har haft motsvarande effekt. Enligt ett förslag som har utarbetats av en arbetsgrupp inom Socialdepartementet ska jämställdhetsbonusen avskaffas (Slopad jämställdhetsbonus, Ds 2015:55). Mycket tyder på att sociala normer och föreställningar om föräldraskap och kön spelar en stor roll för hur föräldrar väljer att fördela föräldrapenningen mellan sig och att förändring av sådana normer tar tid.

Fördelningen av ledighetstiden mellan föräldrarna såväl som den sammantagna föräldraledigheten har starka kopplingar till barnrättsperspektivet. Ett barn har rätt till såväl en nära kontakt och relation med sina föräldrar som ett behov av och rätt att få omvårdnad från föräldrarna när det är litet. I de situationer när ett barns förälder är förhindrad att ta hand om barnet och ta ut föräldrapenning finns det i dag vissa möjligheter för den andra föräldern att disponera föräldrapenningen för samtliga ersättningsdagar. Detta gäller exempelvis när en förälder på grund av sjukdom är långsiktigt förhindrad att vårda barnet. För att möta barnets behov av omvårdnad när det är litet kan det övervägas om det finns behov av att utvidga möj-

³ Kvinnors större föräldransvar och högre sjukfrånvaro (2013:7), IFAU, Jämställdhet och sjukfrånvaro, (Socialförsäkringsrapport 2015:3), Försäkringskassan.

ligheten till undantag från nuvarande regler om fördelningen av föräldrapenningen mellan föräldrarna i vissa situationer. Det s.k. mammaledighetsdirektivet (Rådets direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar) anger även att mamman har en rätt till ledighet vid graviditet och amning för att skydda sin och barnets hälsa, vilket kan påverka utformningen av lagstiftningen avseende fördelningen av föräldraledighet och föräldrapenning mellan föräldrarna. Fördelningen av föräldrapenning och den totala längden på föräldraledigheten påverkar även behovet av förskoleplatser. En förändring av regelverket ska därför ta hänsyn till kommunens skyldighet att erbjuda förskoleplats. Även vid andra förslag till förändringar av föräldraförsäkringen ska det tas hänsyn till barnets behov och principen om barnets bästa.

Utredaren ska därför göra följande:

- Kartlägga, analysera och presentera effekter och konsekvenser av nuvarande fördelning av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och föräldraledighet avseende möjligheten att uppnå ekonomisk självständighet under hela livet för kvinnor och män samt även effekter avseende det obetalda hem- och omsorgsarbetet och för barns levnadsvillkor. Analyserna bör inkludera bl.a. arbetsutbud, villkor på arbetsmarknaden, livsinkomst, ohälsa och effekter för pensionerna.
- Identifiera och föreslå åtgärder och insatser för att uppnå en jämn fördelning mellan föräldrarna av föräldraledighet, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.
- Särskilt analysera konsekvenserna av att reservera ytterligare månader för vilka en förälder inte kan avstå rätt till föräldrapenning till den andra föräldern, inklusive en fullständig uppdelning av föräldrapenningen mellan föräldrarna, utifrån barns och familjers behov, oavsett familjekonstellation, fördelningspolitiska effekter och effekter för kvinnors och mäns position och förutsättningar på arbetsmarknaden, t.ex. avseende arbetsmarknadsdeltagande, löneutveckling, karriärmöjligheter, sjukfrånvaro och ohälsa, effekter på livsinkomst och framtida pension samt konsekvenser för kommunerna, t.ex. behovet av förskoleplatser.

- Analysera om åldersgränserna för rätten till föräldraledighet, med och utan föräldrapenning, är väl avvägda och om det finns behov av förändringar.
- Överväga om skyddstider för den sjukpenninggrundande inkomsten samt kvalificeringsvillkoren för föräldrapenningen bör förändras för att öka incitamenten till en jämställd fördelning mellan föräldrarna av såväl föräldraledighet som förvärvsarbete.

I de fall analyserna föranleder det ska utredaren utarbeta nödvändiga författningsförslag. Förslag ska dock inte lämnas när det gäller den statliga ålderspensionsavgiften.

Uppdraget att identifiera och analysera hur föräldraförsäkringen behöver moderniseras för att möta nya utmaningar och behov på arbetsmarknaden och i familjelivet

Arbetsmarknaden har utvecklats från 1970-talets tillverkningsindustri mot en mer service- och tjänsteorienterad och kunskapsintensiv ekonomi. Arbetsmarknaden är mer rörlig och internationell. Detta ställer större krav på både arbetsgivare och anställda i form av krav på framförhållning, förutsägbarhet och flexibilitet för anställningsförhållanden och på hur arbetet organiseras. Regelverket för föräldrapenning är dock i viss utsträckning baserat på en modell från 1970-talet om sammanboende, tillsvidareanställda föräldrar. Sedan införandet av föräldraförsäkringen har det även blivit vanligare med flera olika sorters familjekonstellationer och ett nytt begrepp, stjärnfamiljer, har börjat användas.

Olika villkor i arbetslivet

Det finns en stark könssegregation på arbetsmarknaden, både avseende arbetsmarknadssektor och yrke. Detta innebär att kvinnor och män kan möta olika villkor i arbetslivet, avseende möjligheten till att arbeta heltid, arbetstidens förläggning och arbetsmiljöns utformning. Arbetsvillkoren kan dessutom skilja sig kraftigt mellan och även inom olika sektorer avseende möjligheten till flexibilitet i arbetet och till inflytande. Även förekomsten av och villkoren för föräldralön, dvs. avtal om extra ersättning från arbetsgivarna i sam-

band med föräldraledighet, varierar mellan arbetsmarknadssektorerna. Organiseringen av arbetet har förändrats på delar av arbetsmarknaden och ny teknik möjliggör att individens ansvar och inflytande ökar i fråga om var, när och hur arbetet kan utföras, vilket utmanar gränserna mellan arbete och fritid. Dessa förändringar har ägt rum samtidigt som delar av den arbetande befolkningen fortfarande har platsbundna arbeten med bestämda arbetstider och därmed ett större behov av en försäkring som medger flexibilitet.

Inom flera arbetsmarknadssektorer är tidsbegränsade anställningar och projektanställningar vanligt förekommande och andelen tillfälligt anställda har ökat. I ett mer globaliserat och kunskapsintensivt arbetsliv har arbetsgivarens behov av flexibilitet ökat vilket kan innebära utmaningar för såväl föräldrar som arbetsgivare när det gäller till exempel föräldraledighet och frånvaro för vård av sjukt barn. Att kvinnor är frånvarande från arbetet under betydligt längre tid än män på grund av föräldraledighet kan påverka deras möjligheter att bli anställda och företagens kompetensförsörjning. Tillfälliga anställningar och oregelbundna arbetstider kan också innebära svårigheter för Försäkringskassan när det gäller att fastställa t.ex. sjukpenninggrundande inkomst.

Även för egenföretagare kan det finnas utmaningar med nuvarande regler. Egenföretagare är i genomsnitt föräldralediga i lägre utsträckning än anställda och föräldraförsäkringen kan behöva ses över med hänsyn till egenföretagares behov av flexibilitet och förutsägbarhet.

Tiden för etablering på arbetsmarknaden har förskjutits upp i åldrarna i takt med att fler utbildar sig under längre tid. Det innebär även att de som blir föräldrar före arbetskraftsinträdet kan ha svårt att förena studier med familjeliv.

Det är vanligt förekommande att kvinnor i slutet av graviditeten tar ut socialförsäkringsförmåner så som sjukpenning, graviditetspenning eller föräldrapenning. Många kombinerar även sådan ersättning med semester eller annan ledighet. Inspektionen för socialförsäkringen har bedömt att dagens lagstiftning eventuellt inte är tillräcklig för att skydda alla kvinnor med nedsatt arbetsförmåga i slutet av graviditeten och att den fortsatta utvecklingen av hur reglerna om socialförsäkringsförmåner tillämpas vid graviditet bör följas upp.

Olika familjekonstellationers möjligheter att använda föräldraförsäkringen

Barnfamiljernas levnadsförhållanden har ändrats över tiden. Synen på föräldraskap har förändrats och familjer ser olika ut och har olika behov. Mer än vart femte barn växer upp i en annan familjekonstellation än den med båda sina rättsliga föräldrar. I Sverige finns familjer där barnen stadigvarande bor med båda föräldrarna, ombildade familjer med bonusbarn och bonusföräldrar, ensamstående föräldrar, barn som bor växelvis, regnbågsfamiljer och flera andra familjekonstellationer som ibland benämns stjärnfamiljer. Barn kan även ha föräldrar som bor eller arbetar i ett annat land än Sverige. Då barnens familjesituation kan se olika ut och då behov och önskemål varierar över tid finns det behov av att samhällets stöd till barnfamiljerna är flexibelt utformat. Det finns ett behov av att se över reglerna avseende vem som ska kunna ta del av främst föräldrapenningen och att i detta sammanhang överväga vad som är till barnets bästa när det gäller möjligheterna till anknytning och till nära och långvariga relationer. Behovet av flexibilitet när det gäller fördelningen av föräldrapenning kan vara stort exempelvis för ensamstående föräldrar eller andra föräldrar som i praktiken är ensamma i sitt föräldraskap. Det är också av stor vikt att regelverket är tydligt, enkelt att förstå och tillämpa och att det inte får innebära en alltför omfattande administration t.ex. i form av omfattande behovsbedömning för Försäkringskassan.

Utredaren ska begränsa översynen avseende olika familjekonstellationer till att omfatta socialförsäkringsbalkens bestämmelser samt eventuella följdändringar i annan lagstiftning. Eventuella förslag till förändringar ska inte omfatta föräldrabalkens regler om föräldraskap och vårdnad (1 och 6 kap. föräldrabalken).

Utredaren ska

- kartlägga och analysera vilka utmaningar som dagens arbetsliv och nya familjekonstellationer innebär för föräldrars och vårdnadshavares möjligheter till föräldraledighet,
- sätta särskilt fokus på företagares och studerandes villkor och deras möjligheter att använda föräldraförsäkringen och vid behov föreslå förändringar,

- utreda hur föräldraförsäkringens utformning, i dag och med alternativa lösningar, kan verka normerande i samhället i allmänhet och på arbetsmarknaden i synnerhet,
- utreda om reglerna för graviditetspenning är tillräckligt anpassade till dagens arbetsliv och om de utgör ett ändamålsenligt skydd för de kvinnor som har en nedsatt arbetsförmåga i slutet av graviditeten,
- undersöka möjligheterna att underlätta för olika familjekonstellationer att använda föräldraförsäkringen och vid behov föreslå förändringar,
- särskilt utreda möjligheten för de föräldrar som är ensamma i vården och omsorgen av barnet att avstå föräldrapenning till någon annan försäkrad.

Uppdraget att analysera och föreslå åtgärder för att begränsa möjligheten att använda föräldrapenning för barn som kommer till Sverige

Utredningsuppdraget i denna del är ett resultat av den överenskommelse regeringen har ingått med Moderaterna, Liberalerna, Centern och Kristdemokraterna med anledning av flyktingkrisen.

Etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända kvinnor och män behöver påskyndas och effektiviseras. Särskilt utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsdeltagande är lågt och det tar lång tid innan de etablerar sig på arbetsmarknaden.

Föräldrapenninguttag för äldre barn kan försena etableringen på arbetsmarknaden

Möjligheten till ett långvarigt uttag av föräldrapenning när barnet är äldre kan bidra till att försena en förälders etablering på arbetsmarknaden och motverka ambitionen för nyanlända utrikes födda föräldrar att delta i arbetsförberedande insatser som kan föra dem närmare arbetsmarknaden.

Föräldrapenningen förändrades 2014 i syfte att betona att huvuddelen av föräldrapenningen ska användas när barnet är litet och behovet av föräldrarna är som störst. Förändringen innebar att möj-

ligheten att använda föräldrapenning för barn som är över fyra år reducerades till 96 dagar. Regelförändringen gäller samtliga barn som är födda efter den 31 december 2013. En utvärdering av de förändrade åldergränsernas effekt på etableringstiden är i nuläget inte möjlig. Det är först runt 2018 som det kan bli aktuellt med en utvärdering när de barn som är födda 2014 börjar uppnå fyra års ålder. Föräldrapenningens konstruktion medför fortfarande att föräldrar till barn som är födda utomlands före 1 januari 2014 har rätt till full föräldrapenning, 480 dagar, och därmed har möjlighet till ett långvarigt och förhållandevis intensivt uttag av föräldrapenning när de kommer till Sverige med äldre barn.

Av de kvinnor som fick uppehållstillstånd 2006 och hade barn som inte hade fyllt åtta år och som inte fick fler barn i Sverige var det 60 procent som tog ut föräldrapenning året efter invandrings-tillfället.⁴ Var tredje kvinna tog ut föräldrapenning under mer än 200 dagar. För den grupp kvinnor som kom till Sverige med barn som inte fyllt åtta år och som senare har fått fler barn i Sverige är uttaget av föräldrapenning längre och mer intensivt. Av kvinnor i den första gruppen, de som inte fick fler barn i Sverige, var det drygt 27 procent som inte tog ut någon föräldrapenning alls under perioden 2006 till 2009. Detta kan bero på att ersättningen är för låg eller att man inte känner till socialförsäkringssystemet tillräckligt väl. Föräldraförsäkringen kan utgöra en del av problemet med en försenad etablering för vissa utrikes födda föräldrar, men lösningar och åtgärder måste identifieras och genomföras inom flera olika politikområden.

Utredaren ska

- ta del av erfarenheterna av hur andra länders system för föräldraledighet och föräldraförsäkring utformas för gruppen nyanlända flyktingar och anhöriginvandrare och om möjligt göra en analys av effekterna av dessa system,
- föreslå hur bestämmelserna i socialförsäkringsbalken kan utformas så att enbart ett mindre antal dagar med föräldrapenning kan användas efter barnets tvåårsdag för föräldrar som kommer till Sverige med barn,

⁴ Förmån eller fälla, nyanländas uttag av föräldrapenning (SOU 2012:9).

- särskilt beskriva konsekvenserna för barn av de överväganden som görs i detta hänseende och,
- beakta internationella åtaganden så att förslagen är förenliga med EU-rättsliga regleringar och andra ingångna internationella avtal.

Konsekvensbeskrivningar och samråd

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för barn och unga ur ett rättighetsperspektiv, för det jämställdhetspolitiska målet och delmålen, för olika socioekonomiska grupper i samhället samt fördelningspolitiska och samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen. Konsekvenser för Försäkringskassans administration och möjligheten till effektiv kontroll och goda planeringsmöjligheter för föräldrarna ska redovisas. Utredaren ska även bedöma förslagets effekter vad gäller samarbete mellan föräldrarna samt möjligheterna att komma överens om föräldraledighet och föräldrapenning när det finns konflikter mellan föräldrarna. Utredaren ska belysa vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna får i situationer då familjer rör sig mellan Sverige och de övriga EU- och EES-länderna, i synnerhet i fråga om gränshinder. Utredaren ska särskilt beakta att förslagen är förenliga med EU-rättsliga regleringar samt andra ingångna internationella avtal.

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget.

Utredaren ska hålla sig informerad om och i förekommande fall beakta relevant lagstiftningsarbete i Regeringskansliet.

Utredaren ska ha ett kommunikativt och utåtriktat arbetssätt för att på så sätt bidra till diskussion i frågor relaterade till uppdraget. Arbetsmarknadens parter är centrala för en sådan diskussion och dialog. Utredaren ska samråda med Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet (S 2014:17).

Redovisning av uppdraget

Uppdraget som avser förändrade åldersgränser i föräldrapenningen för utrikes födda barn som kommer till Sverige ska utredaren delredovisa senaste den 31 oktober 2016. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 oktober 2017.

(Socialdepartementet)

12 §²

Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse lämnas under högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna.

Vid flerbarnsfödelse lämnas föräldrapenning under ytterligare högst 180 dagar för varje barn utöver det första.

För tid efter barnets *fjärde* levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, lämnas föräldrapenning dock under högst 96 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 36 dagar för varje barn utöver det första.

För tid efter barnets *andra* levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, lämnas föräldrapenning dock under högst 96 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 36 dagar för varje barn utöver det första.

15 a §³

Om antalet kvarstående dagar för föräldrapenning omedelbart före utgången av barnets *fjärde* levnadsår överstiger det antal dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas enligt 12 § tredje stycket, fördelas antalet dagar för föräldrapenning enligt nämnda lagrum mellan föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn på så sätt att vardera föräldern får så stor andel av antalet dagar som motsvarar den förälderns andel av de dagar som kvarstod omedelbart före utgången av barnets *fjärde* levnadsår. Antalet dagar som ingår i respektive beräknad andel avrundas till närmaste hel dag, varvid halv dag avrundas uppåt.

Om antalet kvarstående dagar för föräldrapenning omedelbart före utgången av barnets *andra* levnadsår överstiger det antal dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas enligt 12 § tredje stycket, fördelas antalet dagar för föräldrapenning enligt nämnda lagrum mellan föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn på så sätt att vardera föräldern får så stor andel av antalet dagar som motsvarar den förälderns andel av de dagar som kvarstod omedelbart före utgången av barnets *andra* levnadsår. Antalet dagar som ingår i respektive beräknad andel avrundas till närmaste hel dag, varvid halv dag avrundas uppåt.

² Senaste lydelse 2013:999.

³ Senaste lydelse 2013:999.

15 b §⁴

Om den ena föräldern får rätt till föräldrapenning först under sådan tid som avses i 12 § tredje stycket, lämnas föräldrapenning till vardera föräldern under hälften av det antal dagar som återstår för föräldrapenning omedelbart efter utgången av barnets *fjärde* levnadsår. Det antal dagar under vilka den först berättigade föräldern har fått föräldrapenning för nämnda tid, fram till dess att båda föräldrarna fick rätt till föräldrapenning, ska räknas av. I första hand ska avräkning göras från den först berättigade förälderns andel.

Föräldrapenning för tid efter barnets *fjärde* levnadsår

Om den ena föräldern får rätt till föräldrapenning först under sådan tid som avses i 12 § tredje stycket, lämnas föräldrapenning till vardera föräldern under hälften av det antal dagar som återstår för föräldrapenning omedelbart efter utgången av barnets *andra* levnadsår. Det antal dagar under vilka den först berättigade föräldern har fått föräldrapenning för nämnda tid, fram till dess att båda föräldrarna fick rätt till föräldrapenning, ska räknas av. I första hand ska avräkning göras från den först berättigade förälderns andel.

Föräldrapenning för tid efter barnets *andra* levnadsår

41 a §⁵

Bestämmelserna i 35–41 §§ gäller inte för föräldrapenning för tid efter barnets *fjärde* levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt. För sådan tid tillämpas i stället 41 b–41 h §§.

Bestämmelserna i 35–41 §§ gäller inte för föräldrapenning för tid efter barnets *andra* levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt. För sådan tid tillämpas i stället 41 b–41 h §§.

41 g §⁶

Om en förälder för tid före utgången av barnets *fjärde* levnadsår, räknat från barnets föd-

Om en förälder för tid före utgången av barnets *andra* levnadsår, räknat från barnets föd-

⁴ Senaste lydelse 2013:999.

⁵ Senaste lydelse 2013:999.

⁶ Senaste lydelse 2015:674.

else eller därmed likställd tidpunkt, har fått föräldrapenning som avses i 17 § under färre än 90 dagar, kan han eller hon inte avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern i fråga om en tid som motsvarar de 90 dagarna efter avdrag för det antal dagar under vilka han eller hon har fått sådan föräldrapenning.

else eller därmed likställd tidpunkt, har fått föräldrapenning som avses i 17 § under färre än 90 dagar, kan han eller hon inte avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern i fråga om en tid som motsvarar de 90 dagarna efter avdrag för det antal dagar under vilka han eller hon har fått sådan föräldrapenning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.
 2. De nya föreskrifterna tillämpas på föräldrapenning för ett barn som har fötts efter ikraftträdandet eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård efter ikraftträdandet.
 3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenning för ett barn som har fötts före ikraftträdandet, eller vid adoption, när den som adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

Författningskommentar generell tvåårsgräns

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

12 kap.

- 1 § I detta kapitel finns bestämmelser om
- rätten till föräldrapenning i 2–11 §§,
 - förmånstiden i 12–13 §§,
 - vem som får föräldrapenningen i 14–17 §§,
 - ersättningsnivåer i 18–24 §§,
 - beräkning av föräldrapenning på sjukpenningnivån i 25–31 §§,
 - beräkning av antalet dagar med rätt till föräldrapenning i 32–34 §§,
 - föräldrapenning för de första 180 dagarna i 35–38 §§,
 - föräldrapenning efter 180 dagar i 39–41 §§,
 - föräldrapenning för tid efter barnets *andra* levnadsår i 41 a–41 h §§, och
 - föräldrapenning vid flerbarnsfödelse i 42–46 §§.

Nionde strecksatsen i paragrafen ändras med anledning av att bestämmelserna i 41 a–41 h §§ gäller redan för tid efter barnets andra levnadsår.

12 § Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse lämnas under högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna.

Vid flerbarnsfödelse lämnas föräldrapenning under ytterligare högst 180 dagar för varje barn utöver det första.

För tid efter barnets *andra* levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, lämnas föräldrapenning dock under högst 96 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 36 dagar för varje barn utöver det första.

I paragrafen finns bestämmelser om det totala antalet dagar för vilka föräldrapenning kan utgå med anledning av ett barns födelse. Huvudregeln är att föräldrapenning lämnas under högst 480 dagar sammanlagt för båda föräldrarna. Det finns också en särskild regel som gäller för tid efter det att barnet har fyllt fyra år som innebär att föräldrapenning för sådan tid lämnas för högst 96 dagar sammanlagt för båda föräldrarna. Fyraårsgränsen gäller för barn födda eller adopterade från och med den 1 januari 2014.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att i stället för en begränsning av det antal dagar som lämnas efter barnets fyraårsdag, införs motsvarande begränsning redan efter barnets tvåårsdag, dvs. för tid efter barnets andra levnadsår.

15 a § Om antalet kvarstående dagar för föräldrapenning omedelbart före utgången av barnets *andra* levnadsår överstiger det antal dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas enligt 12 § tredje stycket, fördelas antalet dagar för föräldrapenning enligt nämnda lagrum mellan föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn på så sätt att vardera föräldern får så stor andel av antalet dagar som motsvarar den föräldrarnas andel av de dagar som kvarstod omedelbart före utgången av barnets *andra* levnadsår. Antalet dagar som ingår i respektive beräknad andel avrundas till närmaste hel dag, varvid halv dag avrundas uppåt.

Paragrafen ändras till följd av att begränsningen av antalet dagar som kan lämnas enligt 12 § tredje stycket gäller redan efter barnets tvåårsdag.

15 b § Om den ena föräldern får rätt till föräldrapenning först under sådan tid som avses i 12 § tredje stycket, lämnas föräldrapenning till vardera föräldern under hälften av det antal dagar som återstår för föräldrapenning omedelbart efter utgången av barnets *andra* levnadsår. Det antal dagar under vilka den först berättigade föräldern har fått föräldrapenning för nämnda tid, fram till dess att båda föräldrarna fick rätt till föräldrapenning, ska räknas av. I första hand ska avräkning göras från den först berättigade föräldrarnas andel.

Paragrafen ändras till följd av att begränsningen av antalet dagar som kan lämnas enligt 12 § tredje stycket gäller redan efter barnets tvåårsdag.

Föräldrapenning för tid efter barnets *andra* levnadsår

41 a § Bestämmelserna i 35–41 §§ gäller inte för föräldrapenning för tid efter barnets *andra* levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt. För sådan tid tillämpas i stället 41 b–41 h §§.

Paragrafen ändras till följd av att begränsningen av antalet dagar som kan lämnas enligt 12 § tredje stycket gäller redan efter barnets tvåårsdag.

41 g § Om en förälder för tid före utgången av barnets *andra* levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, har fått föräldrapenning som avses i 17 § under färre än 90 dagar, kan han eller hon inte avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern i fråga om en tid som motsvarar de 90 dagarna efter avdrag för det antal dagar under vilka han eller hon har fått sådan föräldrapenning.

Paragrafen ändras till följd av att begränsningen av antalet dagar som kan lämnas enligt 12 § tredje stycket gäller redan efter barnets tvåårsdag.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.
2. De nya föreskrifterna tillämpas på föräldrapenning för ett barn som har fötts efter ikraftträdandet eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård efter ikraftträdandet.
3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenning för ett barn som har fötts före ikraftträdandet eller, vid adoption, när den som adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

Lagen ska träda i kraft den 1 juli 2017. I den *andra punkten* regleras att de nya föreskrifterna ska tillämpas första gången på föräldrapenning för ett barn som har fötts eller adopterats efter ikraftträdandet. Vid adoption tillämpas de nya föreskrifterna när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård efter ikraftträdandet. Bestämmelsen i *tredje punkten* innebär att den nuvarande fyraårsgränsen fortfarande ska gälla för ett barn som har fötts eller adopterats före ikraftträdandet.

Ekonomiska konsekvenser av en generell tvåårsgräns

I bilagan redogörs för en förenklad beräkning av de ekonomiska konsekvenserna för föräldraförsäkringen och för Försäkringskassan vid införandet av en generell tvåårsgräns.

Föräldraförsäkringen

Som en följd av att införa en ny tvåårsgräns för uttag av föräldrapenning beräknas en utgiftsminskning på sikt ske för föräldrapenning och för den statliga ålderspensionsavgiften för föräldrapenning. På kort sikt antas en beteendeförändring som innebär en viss tidigareläggning av utgifter. Föräldrarna antas behålla tidigare observerade uttagsmönster på så sätt att de fortsätter använda i genomsnitt 449 dagar under de år det är möjligt att använda föräldrapenning. Efter barnets tvåårsdag används med nuvarande uttagsmönster ca 102 dagar. I syfte att inte mista dagar tidigarelägger föräldrarna uttaget av föräldrapenning och minskar det med motsvarande antal dagar fördelat på år 3 och 4. Det antas att de dagar som inte hinner användas ersätts med den genomsnittliga dagersättning som anges i Försäkringskassans senaste anslagsuppföljning.¹

För föräldrar som kommer till Sverige sker en minskning i antalet dagar som används med start 2019 när barn födda efter den 1 juli 2017 kommer till Sverige och är över två år. För dessa barn skulle dock en reducering av antalet dagar ha skett vid fyraårsdagen även utan införandet av en tvåårsgräns, och det förväntade uttaget av föräldrapenning för denna åldersgrupp är därför relativt lågt.

¹ Försäkringskassan (2016).

Hänsyn tas till att vissa föräldrar som kommer till Sverige med barn inte använder föräldrapenning alls samt att ersättningen för de föräldrar som använder föräldrapenning i hög utsträckning kommer att vara på grundnivå. För barn som är yngre än två år, födda fr.o.m. den 1 juli 2017 och som kommer till Sverige, antas inga beteendeförändringar jämfört med uttaget utan införandet av en tvåårsgräns. Uttaget av föräldrapenning är mycket heterogent för gruppen och det kan därför antas att en tvåårsgräns inte heller har någon effekt på senare uttag för de barn som är under två år när de kommer till Sverige. Uppgifterna om antalet barn och antalet invandrade barn i olika åldrar baseras på Statistiska centralbyråns befolkningsprognos.

Beräkningen är behäftade med en stor osäkerhet eftersom underlaget bl.a. baseras på antaganden och prognoser, se vidare kapitel 7 (konsekvenser av förslagen).

Tabell Skattningar av effekter för föräldraförsäkringen, mkr**

	2017*	2018	2019	2020	2021
Barn som föds i Sverige	208	428	19	-128	-134
Barn som kommer till Sverige			-25	-44	-40
Totalt**	208	428	-7	-172	-174

*Halvårs effekt p.g.a. ikraftträdande 1 juli 2017. **Inklusive Statlig ålderspensionsavgift.

I tabellen redovisas skattningar av effekterna av att införa en generell tvåårsgräns.

I skattningarna beaktas inte jämställdhetsbonusen eftersom regeringen lämnat förslag om att bonusdagar som uppkommer efter den 31 december 2016 inte kan ge jämställdhetsbonus.²

Etableringsersättning

Det är inte alla föräldrar som kommer till Sverige som omfattas av etableringsuppdraget, och det är heller inte alla som har rätt till etableringsinsatser som kommer att delta. Av barn födda från och med den 1 juli 2017 som förväntas komma till Sverige från länder

² Prop. 2016/17:1, Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

utanför EU/EES antas i genomsnitt två tredjedelar vara barn till flyktingar eller skyddsbehövande eller anhöriga till dessa och därmed omfattas av etableringsuppdraget. Hänsyn behöver också tas till att inte alla föräldrar använder föräldrapenning för äldre barn och att alternativet med att införa en generell tvåårsgräns därmed inte har någon effekt på deras nyttjande av föräldrapenning. Som en följd av att föräldrar med barn som är mellan två och tre år när de kommer till Sverige kan förväntas minska sitt uttag av föräldrapenning kan inflödet till etableringsersättning komma att öka. Det bör noteras att huvuddelen av dessa föräldrar inte skulle ha använt föräldrapenning på heltid flera år i rad eller ha varit lediga på heltid under ett helt kalenderår. Övergången till etableringsersättningen tidigareläggs eller intensifieras med en generell tvåårsgräns. Utredningen uppskattar att utgifterna för etableringsersättning kommer att öka något som en följd av införandet av en generell tvåårsgräns från och med 2019. Vidare uppskattas att utgifterna för etableringstillägget kommer att öka något.

Försäkringskassan

För att Försäkringskassan ska kunna sköta administrationen av föräldrapenning måste det ske en anpassning av IT-systemet. Utvecklingen av IT-systemen har av Försäkringskassan uppskattats till ca 21 miljoner kronor, utgifter som lånefinansieras av myndigheten. Införandet av en tvåårsgräns kan komma att leda till minskade volymer för föräldrapenning samt ökade volymer inom etableringsersättningen samt för etableringstillägget. Även utbetalningarna av aktivitetsstöd kan komma att öka något. Kostnadsökningen till följd av ökade volymer för myndigheten uppskattas bli begränsad då Försäkringskassan i hög utsträckning enbart är utbetalande myndighet och de ökade kostnaderna kan därför förväntas finansieras inom ram. Försäkringskassans möjligheter till effektiv kontroll av handläggning och utbetalning av föräldrapenning förväntas inte påverkas av en tvåårsgräns.

Övriga statliga myndigheter

Alternativet med en generell tvåårsgräns kan påverka Arbetsförmedlingen på så sätt att det sker en ökad tillströmning av föräldrar som deltar i etableringsinsatser. Antalet tillkommande personer per år är lågt, till följd av att antalet föräldrar som kommer till Sverige med barn och som träffas av en tvåårsgräns är relativt litet (under 2019 omfattas föräldrar som har barn födda andra halvåret 2017). Kostnaderna för administrationen och för insatser antas öka något.

Efterfrågan på studieplatser och studiemedel kan också komma att öka något för de föräldrar som väljer att i stället vidareutbilda sig när möjligheten till föräldraledighet minskar. Det kan gälla så väl grundläggande utbildning på grund- och gymnasienivå som utbildning på universitets- och högskolenivå. Utgiftsökningen bedöms dock vara liten på kort sikt inom dessa områden eftersom antalet kvinnor och män är få.

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldradedighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsmålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnadskrediter. Ju.
69. En inkluderande kulturskola på egen
grund. Ku.
70. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
människohandel och annat
utnyttjande av utsatta personer. Ju.
71. Snabbare omval och förstärkt skydd
för valhemligheten. Ju.
72. Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. N.
73. Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige med
barn. S.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldradedighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Fokus premiepension. [61]

En översyn av överskottsmålet. [67]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete. [64]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]

Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]

Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]

Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnads krediter. [68]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. [70]

Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten. [71]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi
om en demokrati i förändring. [30]
Kraftsamling mot antiziganism. [44]
En inkluderande kulturskola på egen
grund. [69]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.
Risker, osäkerheter
och framtidsutmaningar. [16]
Ett klimatpolitiskt ramverk för
Sverige. [21]
Möjlighet att begränsa eller förbjuda od-
ling av genetiskt modifierade
växter i Sverige. [22]
En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlags-
rapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som
resurs. [1]
Höghastighetsjärnvägens finansiering och
kommersiella förutsättningar. [3]
På väg mot en ny politik för Sveriges
landsbygder – landsbygdernas utveck-
ling, möjligheter och utmaningar. [26]
Som ett brev på posten. Postbefordran och
pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
Vägen till självkörande fordon
– försöksverksamhet. [28]
En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
En utökad beslutanderätt för Konkurrens-
verket. [49]
Till sista utposten. En översyn av postlag-
stiftningen i ett digitaliserat samhälle.
[54]
Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. [72]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes – Slutredovisning från den
nationella samordnaren för utsatta
EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot
ett minskat tobaksbruk. [14]
Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. [55]
Ökad insyn i välfärden. [62]
Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige
med barn. [73]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]
Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [12]
Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett
nytt nationellt system för kunskaps-
bedömning. Del 1 + 2. [25]
Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]
Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
Samling för skolan. Nationella målsätt-
ningar och utvecklingsområden för
kunskap och likvärdighet. [38]
Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. [46]
På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. [59]
Det stämmer! – ökad transparens och mer
lika villkor. [66]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden
om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]
Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. [57]