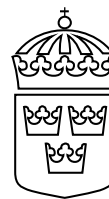


Regeringens proposition

2016/17:154



Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar
som kommer till Sverige med barn

Prop.
2016/17:154

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 16 mars 2017

Stefan Löfven

Annika Strandhäll
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att rätten till föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med barn anpassas efter barnets ålder. Förslaget innebär att om ett barn blir bosatt här i landet under det andra levnadsåret ska föräldrapenning lämnas under högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse ska det kunna lämnas ytterligare 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 38 dagar för varje barn utöver det första. De nuvarande tidsgränserna i socialförsäkringsbalken om föräldrapenning bör tillämpas även för den förälder som får föräldrapenning enligt den föreslagna begränsningsregeln. Nuvarande bestämmelser i socialförsäkringsbalken om fördelning av dagar mellan föräldrarna, avstående av föräldrapenning, ersättningsnivåer och beräkning av föräldrapenning på sjukpenningnivå bör tillämpas även vad avser föräldrapenning som lämnas enligt den föreslagna begränsningsregeln. Om föräldrapenning lämnas enligt den föreslagna begränsningsregeln och den ena eller båda föräldrarna har fått en motsvarande föräldrapenningförmån enligt utländsk lagstiftning, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats för räknas av. Effekterna av den föreslagna begränsningsregeln bör följas upp. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017 med vissa övergångsbestämmelser.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	5
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Bakgrund.....	7
4.1	Gällande rätt – föräldrapenning.....	7
4.2	Gällande rätt – diskriminering.....	11
4.3	Gällande rätt – migration.....	15
4.4	EU-rätt.....	17
4.5	Internationell rätt.....	26
4.6	Hur föräldrapenningen används	30
5	Överväganden och förslag	35
5.1	En begränsningsregel i syfte att åtgärda överkompensation i föräldrapenningen	35
5.2	Begränsningsregelns utformning.....	41
5.2.1	Hur begränsningsregeln bör utformas	45
5.2.2	Begränsningsregeln och diskriminering samt vissa EU-direktiv	52
5.2.3	Särskilt om barnets bästa	55
5.3	Ersättningsnivå och fördelning samt avstående av dagar mellan föräldrarna	58
5.3.1	Fördelningen av dagar mellan föräldrarna.....	59
5.3.2	Ersättningsnivå och beräkning av föräldrapenning på sjukpenningnivå	60
5.3.3	Avstående av föräldrapenning till förmån för den andra föräldern	62
5.4	Nivån på föräldrapenning vid flerbarnsfödelse	63
5.5	Avräkning av tid med föräldrapenningsförmån enligt utländsk lagstiftning	64
5.6	Uppföljning av effekterna av begränsningar i föräldrapenningen.....	66
6	Konsekvenser.....	68
6.1	Konsekvenser för enskilda	68
6.2	Konsekvenser för integrationen och jämställdheten	69
6.3	Konsekvenser för staten	71
6.4	Konsekvenser för kommunerna.....	79
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	82
8	Författningskommentar	88
Bilaga 1	Sammanfattning av Utredningen om en modern föräldraförsäkrings delbetänkande (SOU 2016:73) Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn	91
Bilaga 2	Utredningens lagförslag (SOU 2016:73).....	94

Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	96	Prop. 2016/17:154
Bilaga 4	Promemoria om ikraftträdande – och övergångsbestämmelser till lagförslagen som lämnas i Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn (SOU 2016:73)	97	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2017		100	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110).

2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Prop. 2016/17:154

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 12 kap. 12 och 33 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det 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 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.

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 Om rätten till föräldrapenning

¹ Senaste lydelse 2013:999.

² Senaste lydelse 2013:999.

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*.

inträder först under sådan tid som avses i 12 § *andra eller* 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 *stycket*.

*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.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenning som avser dagar före ikraftträdandet.
 3. Om föräldrapenning för ett barn har beviljats för dagar före ikraftträdandet ska 12 kap. 12 § i den äldre lydelsen tillämpas även för föräldrapenning som avser dagar efter ikraftträdandet.

Genom beslut den 4 februari 2016 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av föräldraförsäkringen i syfte att modernisera den (dir. 2016:10). Utredningen antog namnet Utredningen om en modern föräldraförsäkring. Utredningen lämnade den 28 oktober 2016 delbetänkandet Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn (SOU 2016:73). I betänkandet lämnades de förslag som är aktuella i denna proposition. Utredningens sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och ett utdrag ur utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över samtliga remissyttranden finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2016/06793/FST).

Under beredningen av betänkandet har fråga om betänkandets övergångsbestämmelser uppkommit. Därför har en promemoria med övergångsbestämmelser som avviker från betänkandets tagits fram av en arbetsgrupp på Socialdepartementet (dnr S2016/06972/FST). Promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorian har remissbehandlats tillsammans med utredningens delbetänkande.

Propositionen är ett resultat av den migrationspolitiska överenskommelsen mellan regeringen och Moderaterna, Liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokraterna. Kristdemokraterna står dock inte bakom bland annat att en begränsning i föräldrapenningen görs redan från det att barnet är ett år då det är ett avsteg från migrationsöverenskommelsen. Kristdemokraterna menar även att tillgång till barnomsorg av god kvalitet för alla barn inkluderar såväl förskola som familjedaghem eller annan pedagogisk omsorg.

4 Bakgrund

4.1 Gällande rätt – föräldrapenning

Bosättningsbaserad föräldrapenning

Den som är bosatt i Sverige är enligt 5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, försäkrad för föräldrapenning på lägst nivå 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

Prop. 2016/17:154 kan ha viss betydelse och personens sysselsättning vägs in i bedömningen (a. prop. s. 90 f.). Hjälpregeln ska enligt bestämmelsen dock inte gälla om synnerliga skäl talar mot det. Med synnerliga skäl avses enligt förarbetena t.ex. när utlännningar 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. 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. Särskilda, avvikande regler finns bl.a. för vissa personkategorier i 6 kap. 3–5 §§ SFB (sjömän, utsända arbetstagare m.m. och diplomater m.fl.).

För arbetstagare börjar försäkringsskyddet att gälla från och med den första dagen av anställningstiden och för övriga, dvs. ickestanställda, 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 (efter-skyddstid). 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).

Prop. 2016/17:154

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 adoption 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 föräldern 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 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 fler-

barnsfödsel. För barn födda före detta datum är antalet reserverade dagar 60 per förälder. Prop. 2016/17:154

Föräldrapenning kan enligt 12 kap. 18 § SFB lämnas på tre nivåer: sjukpenningnivå, grundnivå och lägstnivå. 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). Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenning som avser tid före ikraftträdandet. För hel föräldrapenning är lägstnivån 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 föräldrarna lämnas på sjukpenningnivå eller grundnivå för 390 dagar. För resterande 90 dagar lämnas föräldrapenning på lägstnivå (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 lämnas 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 föräldrapenning för tid efter barnets fjärde levnadsår. När det gäller flerbarnsfödsel finns bestämmelser om ersättningsnivåer i 12 kap. 42–46 §§ SFB.

4.2 Gällande rätt – diskriminering

Regeringsformen

I 1 kap. 2 § regeringsformen, förkortad 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, nationell 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 saklighet 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.

År 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

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. 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 etniska 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 handlingsätt 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 förenat 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 diskrimineras.

Rekvisitet ”jämförbar situation” innebär att en jämförelse ska göras med en annan faktiskt existerande person eller, om det inte finns någon sådan, 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 offentligrättslig karaktär, ska jämförelsen enligt praxis göras på gruppnivå med andra personer som uppfyller samma kriterier eller kvalifikationer.

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 orsaks-sambandet kan finnas även då syftet med handlandet varit ren välvilja. Ett samband finns även när diskrimineringsgrunden är en av flera fak-

Prop. 2016/17:154 torer som utgör orsaken till den missgynnande behandlingen (a. prop. s. 490). Det räcker alltså att missgynnandet har samband med någon av diskrimineringsgrunderna.

Indirekt diskriminering

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

Med rekvisitet ”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 förfaringssättet medför en negativ effekt för dem.

När det gäller rekvisitet ”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 objektivet 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*¹ uttalat 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 aktuella förfaringssättet orsakar är orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen. I förarbetena uttalas att tillämpningen av nationellt bestämda regler som är avsedda att tillgodose viktiga samhällseliga syften inom ramen för ett lands social- eller sysselsättningspolitik bör godtas (a.a.). Praxis från EU-domstolen ger stöd för ett sådant synsätt.

¹CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD mot Komisia za zashtita ot diskriminatsia, dom den 16 juli 2015.

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. 1–2 §§) 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. 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 §).

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. 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.

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.

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 uppehållstillstånd enligt någon av huvud-

Prop. 2016/17:154 grunderna 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. 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.

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. Den tillfälliga lagen ska gälla i tre år och begränsar möjligheterna till uppehållstillstånd enligt utlänningslagen som beskrivs ovan.

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 får endast beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningen (11 §). Permanent uppehållstillstånd får 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 barn och

från barnfamiljer om ansökan har registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 24 november 2015 eller tidigare. Prop. 2016/17:154

Uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 utlänningslagen ska, om den person som utlänningsåberopar 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 utlänningsåberopar 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 utlänningsåberopar 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 tidsbegränsade lagen föreslogs att vissa av 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 dessa tidsbegränsade uppehållstillstånd till tretton månader (prop. 2015/16:174 s. 31).

4.4 EU-rätt

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.

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

Prop. 2016/17:154 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 lika-behandlingsprincipen som den också kallas, stadgar i detta fall att inom fördragens 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 primära rättsliga grunden för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

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 särskilt om skydd för bl.a. barns rättigheter. 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.

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

Prop. 2016/17:154 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 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 värdlandet kan vara indirekt diskriminering, t.ex. bosättningskrav. Indirekt diskriminering kan rättfärdigas om det finns tvingande samhällshänsyn eller objektivt godtagbara skäl och, om så är fallet, om begränsningen är proportionerlig.

Mer om samordningsförordningen

Samordningsförordningen 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 enligt Sveriges bedömning sakområdet moderskap 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. 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).

Samordningen av de olika medlemsländernas system för social trygghet har sin grund och bestäms utifrån principerna om likabehandling, 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. Prop. 2016/17:154

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 ratapincipen beskriver hur man t.ex. går till väga för att dela upp en persons intjänandetid utifrån de delar han eller hon kan göra gällande emot olika medlemsländers myndigheter. 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 lämnas.

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 annat krav än innehav av ett giltigt identitetskort eller pass (artikel 6). Rätten gäller oavsett om unionsmedborgarna utövar ekonomisk verksamhet eller inte. Upphållsrätten gäller även unionsmedborgarnas familjemedlemmar, oavsett om de är unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare. Migrerande 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 sjukförsäkring. Upphållsrätten 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.

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

Prop. 2016/17:154 EU och EES. Tredjelandsmedborgare som flyttar inom EU omfattas dock av samordningsförordningen. 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 som vistas lagligen i en medlemsstat (direktivet om ett ansökningsförfarande).

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 12.1 e). 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 12.2 b). Dessutom behöver familjeförmåner inte ges till dem som beviljats tillstånd för att arbeta för en period på högst sex månader eller för dem 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 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.

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). Direktivet ska tillämpas på medborgare från tredjeland 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 familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för forskning.

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.

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 grundläggande förmåner förstås så

Prop. 2016/17:154 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 företagsintern 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).

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 säsongsarbetare 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).

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, studier, praktik, volontärbete, 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.

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), antogs under den första etappen i inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem. 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. Huvudsyftet med det omarbetade skyddsgrundsdirektivet är dels att medlemsländerna ska tillämpa gemen-

samma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer (skäl 6 i ingressen).

I direktivet finns bestämmelser som ger personer som har beviljats internationellt skydd tillgång till sociala trygghetssystem samt sociala förmåner. Med internationellt skydd avses flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande (artikel 2 a i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet).

I artikel 26 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet anges bl.a. 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 skyddsgrundsdirektivet föreskriver att personer som har beviljats internationellt skydd ska ges samma nödvändiga sociala stöd som det som tillhandahålls medborgare i den medlemsstaten. Stödet får enligt artikel 29.2 begränsas för 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).

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 på grund av nationalitet och regler om inresa, bosättning och tillträde till anställning och sysselsättning för medborgare från tredjeland och statslösa personer. I övrigt gäller förbudet mot diskriminering för tredjelandsmedborgare (jfr artikel 3.2 och skäl 13 i ingressen).

Mammaledighets- och föräldraledighetsdirektivet

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.

Det s.k. föräldraledighetsdirektivet, dvs. rådets direktiv 96/34/EG av den 3 juni 1996 om ramavtalet om föräldraledighet, undertecknat av UNICE, CEEP och EFS 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.

EU-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. 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 tredjelandssmedborgare, 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 samordningsförordningen införlivad i EES-avtalet och gäller för medborgare från Island, Lichtenstein och Norge.

Schweiz har inte godkänt EES-avtalet utan regleringen mellan EU och Schweiz är baserad på olika sektorsvisa bilaterala avtal, bl.a. ett avtal om social trygghet.

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.

EU har också samarbetsavtal och interimsavtal med ett antal länder, i dessa avtal finns bland annat förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.

EU har också undertecknat stabiliserings- och associeringsavtal om bl.a. möjlighet till samordning av de sociala trygghetssystemen i förhållande till närliggande länder i Europa.

4.5 Internationell rätt

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 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. 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 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.

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. Barnrättskommittén har uttalat att artikel 2 särskilt förbjuder eventuell diskriminering på grund av barnets ställning som ensamkommande eller åtskild från sina föräldrar, eller som flykting, asylsökande eller migrant. 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.

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

Prop. 2016/17:154 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 som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga förfaranden, får lämpligt skydd och humanitär 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 beror på att barnets ekonomiska trygghet i allmänhet hänger samman med vårdnadshavarnas ekonomiska situation.

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.

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 för-

hållanden och inom ramen för sina resurser bistå föräldrarna i detta ansvar och vid behov ge barnet bistånd. Prop. 2016/17:154

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 som rör moderskap.

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 barns-börd. 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 den 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. När det gäller flyktingar och statslösa åtar sig staterna dock att behandla dessa så förmånligt som möjligt och i enlighet med tillämpliga internationella konventioner.

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 tredjeland. Sverige har ingått ett femtontal avtal som rör social trygghet med länder utanför EU/EES. Det finns även en nordisk konvention om social trygghet (nordiska konventionen enligt lagen [2013:134] om nordisk konvention om social trygghet)

Störst uttag av föräldrapenning när barnet är litet

Försäkringskassans statistik visar att i genomsnitt enbart 449 av de maximala 480 dagarna med föräldrapenning har använts när barnet fyller åtta år och rätten till ersättning upphör (för de barn som avses här sträckte sig rätten till föräldrapenning till åtta år). Det innebär att det återstod i genomsnitt 31 dagar som inte användes för barnet.

En majoritet av det totala antalet dagar som används för ett barn tas 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 2007 användes efter barnets tvåårsdag. I genomsnitt fanns det 132 dagar kvar att nyttja efter att barnet hade fyllt två år, varav 102 användes. Tidigare undersökningar från Försäkringskassan visar att det både är dagar som ger ersättning på sjukpenningnivå och på lägstanivå som kvarstår när barnet är åtta år och rätten till föräldrapenning upphör. Tar man hänsyn till hur föräldrapenning används för de barn som kommer till Sverige ökar antalet outnyttjade dagar, se vidare nedan.

Det finns många och stora skillnader mellan mäns och kvinnors användning av föräldrapenning, både vad gäller antalet dagar som används och när i barnets liv dagarna används. För barn födda under 2007 använde män i genomsnitt 104 dagar. 41 procent av dessa dagar användes efter att barnet hade fyllt två år. För kvinnorna var det enbart 14 procent av dagarna (i genomsnitt använde kvinnorna 345 dagar) som användes som togs ut efter tvåårsdagen. Efter att barnet har fyllt två år tas föräldrapenningen, både för kvinnor och män, ut huvudsakligen i korta perioder och ligger på ett lågt antal per barn och år, ca sex till åtta dagar per år.

Föräldrapenning för barn som kommer till Sverige

Precis som för barn födda i Sverige före 2014 gäller att för de föräldrar som kommer till Sverige med barn födda före den 1 januari 2014 finns rätt till 480 dagar med föräldrapenning när de blir försäkrade i Sverige. Det betyder att föräldrarna får rätt till samma antal dagar som normalt lämnas vid barnets födelse, trots att barnet är äldre. Rätten till föräldrapenning sträcker sig då till barnets åttaårsdag. För föräldrar som kommer till Sverige med barn födda efter den 1 januari 2014 gäller andra regler, för dessa finns vid barnets fyraårsdag en begränsning av antalet föräldrapenningsdagar till 96 dagar.

Barns ålder vid ankomsten till Sverige har stor betydelse för uttaget

När föräldrar som kommer till Sverige har fått en liknande förmån enligt utländsk lagstiftning för ett barn sker en avräkning av svensk föräldrapenning för det barnet. Detta görs i syfte att förhindra att oavkortade förmåner lämnas från flera länder och är främst aktuellt avseende föräldrar som har fått barn i något annat EU/EES-land och sedan kommit till Sverige. Detta kan innebära en viss felkälla i hur många föräldrapenningsdagar som lämnats till föräldrar i dessa grupper. Trots detta konstaterar utredningen att det finns stora skillnader i hur många föräldra-

penningsdagar som är oanvända när rätten till föräldrapenning upphör när hänsyn tas till bakomliggande faktorer så som barnets födelseregion och barnets ålder när det kommer till Sverige.

Ju äldre barnet var 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 kvarstod i genomsnitt 129 outnyttjade dagar vid barnets åttaårsdag. För ett barn fött inom EU/EES var motsvarande antal outnyttjade dagar 209. Vid jämförelse med ett barn som är fött i Sverige och för vilken tidsrymden för uttag är åtta år kvarstod i genomsnitt endast 42 dagar.

Även om det är relativt många dagar som inte används om barnet är äldre när det kommer till Sverige visar statistiken att föräldrar använder ett relativt högt antal dagar med föräldrapenning trots att behovet av ledighet normalt inte är så stort. För ett barn som föddes 2008 och som var tre år när det kom till Sverige hade i genomsnitt 340 dagar (för barn födda i länder utanför EU/EES) och 243 dagar (för barn födda i länder inom EU/EES) använts när barnet fyllde åtta år och rätten till föräldrapenning upphörde. Det är betydligt fler dagar än vad som används för barn födda i Sverige i motsvarande åldersspann. För ett barn som föddes i Sverige 2007 användes i genomsnitt 97 dagar mellan barnets treårsdag och dess åttaårsdag.

I statistiken framgår 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 föds i Sverige. För ett barn som är under ett år vid bosättningen i Sverige finns ungefär samma tidsperiod för uttag som barn som föds i Sverige. Trots detta återstår det i genomsnitt 100 föräldrapenningdagar att använda för det invandrade barnet när rätten till föräldrapenning upphör, medan det för barnet som är fött i Sverige endast återstår 42 dagar.

Sammantaget ger detta en splittrad bild av föräldrapenningsuttaget för föräldrar som kommer till Sverige med barn. Uttaget är förhållandevis högt för barn som var äldre än två–tre år när de kom till Sverige men å andra sidan är uttaget lägre för de barn som kommer till Sverige som mycket små. 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 en högre andel som har föräldrar som inte ansöker om någon föräldrapenning alls. Detta påverkar genomsnittssiffrorna men är även värt att notera som fristående faktum.

En annan förklaring kan vara att föräldrar som kommer till Sverige med barn inte delar på föräldrapenningen i samma utsträckning som föräldrar som är födda i Sverige. Det saknas statistik fördelat på föräldrarnas kön när hänsyn ska tas till barnets ålder när det kommer till Sverige. Statistik som presenteras i utredningen visar dock på skillnader avseende föräldrapenningsuttag för barn som är födda 2007 för föräldrar som är födda i Sverige respektive i andra länder. Hälften av barnen vars båda föräldrar är födda utomlands har en mamma som har 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. Skillnaderna är mindre mellan de föräldrapar där båda är födda i Sverige och de där någon av föräldrarna är född i Sverige. För barn där båda föräldrarna är födda i

Prop. 2016/17:154 Sverige är det mer vanligt att pappan har tagit ut många dagar med föräldrapenning, även om skillnaden mot kvinnors uttag är fortsatt stort även för denna grupp.

Uttagsmönster för föräldrapenning skiljer sig åt beroende på om föräldrar får fler barn

Den så kallade AKKA-utredningen gjorde i sitt delbetänkande *Förmån eller fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning, en kartläggning av uttaget för s.k. nyanlända föräldrar* (SOU 2012:9). Sammanfattningsvis visar kartläggningen att ett högt uttag av föräldrapenning flera år i rad främst kan hänföras till de mammor som får ytterligare barn under de första åren i Sverige. AKKA-utredningen fokuserade på föräldrar som fick uppehållstillstånd 2006. Utredningen om en modern föräldraförsäkring har därför gett Försäkringskassan i uppdrag att ta fram nyare statistik.

Försäkringskassan har tittat på hur föräldrapenning användes av föräldrar som kom till Sverige med barn under 2012 och gjort en uppdelning mellan dem som fått fler barn i Sverige och dem som inte fick fler barn under perioden. Totalt sett år 2012 var det 10 075 föräldrar som kom till Sverige med barn under åtta år, av dessa var 55 procent (5 492) kvinnor och 45 procent (4583) män. Av föräldrarna var det cirka 26 procent av dem som kom från länder inom EU/Norden som fick fler barn de följande åren. Motsvarande siffra för de som kom från övriga världen var 40 procent.

Statistiken visar att uttaget av föräldrapenning är förhållandevis intensivt året efter invandring för föräldrar som kommer till Sverige med barn och sedan inte får fler barn. Av kvinnor som kom med barn från länder utanför EU och Norden var det 60 procent som tog ut föräldrapenning år 2013 och 43 procent som använde föräldrapenning 2014.

Bland kvinnor och män som kom till Sverige med barn var det även vanligt att inte ta ut en enda föräldrapenningsdag, 55 procent (från EU/Norden) respektive 29 procent (övriga världen) av kvinnorna som kom till Sverige med barn tog inte ut någon dag för något av de barn som de kom till Sverige med under perioden 2012–2015. Motsvarande siffra för män var att 65 procent (EU/Norden) respektive 59 procent (övriga världen) inte använde någon föräldrapenning de första fyra åren efter bosättningen.

Antalet dagar som i genomsnitt användes under åren efter invandring 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 ha rätt till föräldrapenning under hela året. Året efter invandring ökar antalet använda dagar i alla grupper och gruppen kvinnor från övriga världen sticker ut med ett högre uttag. Uttaget är då 123 dagar i genomsnitt för den gruppen. Redan året därpå är dock uttaget för kvinnor från övriga världen som inte får fler barn betydligt lägre, genomsnittet ligger då på 50,8 dagar. Mäns uttag ligger, i linje med övergripande trend och det ovan beskrivna, betydligt lägre än kvinnors samtliga år oavsett vilken region de är födda i.

I den grupp som kommer till Sverige med barn och som sedan får fler barn de närmaste åren är det mer vanligt att använda föräldrapenning. Som beskrivits ovan var det av de kvinnor som kom till Sverige med barn 26 procent av dem som kom från länder inom EU/Norden och 40 procent av föräldrarna från övriga världen som fick fler barn under perioden 2012–2015. Uttaget av föräldrapenning blir i dessa grupper intensivt och ofta långvarigt. Det var närmare 80 procent av kvinnorna födda utanför EU/Norden som tog ut föräldrapenning året efter invandringen och andelen ligger fortsatt högt de kommande åren. För kvinnor från länder i EU/Norden var användningen av föräldrapenning något lägre. Pappornas uttag är lägre, drygt var tredje man använde föräldrapenning året efter invandring. Skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan pappor som får fler barn i Sverige och pappor som inte får fler barn är inte lika stora som skillnaderna mellan kvinnor i motsvarande situationer. Skillnaderna mellan föräldrar födda i EU/Norden och övriga världen är inte heller lika stora för män som de är för kvinnor.

Utredningen gör en mer grundläggande analys av det uttag föräldrar från länder utanför EU/Norden som kommer till Sverige med barn under åtta år gör av föräldrapenning. I denna framgår att det framför allt är kvinnor som använder många dagar med föräldrapenning. Samma år som invandringen sker är det 33 procent av de kvinnor som inte får fler barn i Sverige som använder föräldrapenning och enbart sex procent av männen. År två är det en högre andel som använder föräldrapenning och 14 procent av kvinnorna använder mer än 300 dagar. Papporna använder också föräldrapenning i högre utsträckning åren efter invandring, men det handlar då om betydligt färre dagar.

För dem som får fler barn är uttaget av föräldrapenning vanligare och mer intensivt, precis som beskrevs ovan. Av dem som får fler barn är det drygt 41 procent av kvinnorna som använder föräldrapenning redan första året och andelen är 78 procent år två efter invandring. Var fjärde kvinna använder mer än 300 dagar med föräldrapenning året efter invandring. 80 procent av kvinnorna använder föräldrapenning i någon utsträckning även fyra år efter invandringen, sannolikt då för barn födda i Sverige.

Det finns alltså förväntade skillnader mellan gruppen som får fler barn i Sverige och gruppen som inte får fler barn sedan de invandrat. De som får fler barn har en naturligt högre benägenhet att använda föräldrapenning än de som enbart kommer med äldre barn till Sverige. Utredningen visar att det är vanligt att familjer som invandrat får fler barn efter invandringen och en eventuell familjeåterförening.

Många av de kvinnor och män som invandrar till Sverige använder inte föräldrapenning alls under de första åren i Sverige

Det bör särskilt uppmärksammas att det bland både de föräldrar som inte får fler barn och de föräldrar som får fler barn i Sverige finns föräldrar som inte tar ut en enda föräldrapenningsdag. Detta gäller både kvinnor och män. Av dem som inte får fler barn är det hälften av kvinnorna från EU/Norden och 29 procent av kvinnorna från övriga världen som inte använde en enda dag under de fyra år som utredningen tittat på. För män är motsvarande uppgifter 65 procent respektive 59 procent. För dem som

Prop. 2016/17:154 får fler barn efter att de bosatt sig i Sverige, och där det alltså finns möjlighet att använda föräldrapenning för både äldre barn och för det nyfödda barnet, var 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. En jämförelse kan göras med föräldrar som är födda i Sverige och som får fler barn under motsvarande period, av dessa var det enbart en procent av kvinnorna och sju procent av männen som inte tog ut enda föräldrapenningdag under motsvarande period.

Detta mönster observerades även i den tidigare kartläggningen av dem som invandrade med barn 2006. En anledning till uteblivet uttag kan vara arbete, deltagande i t.ex. etableringsinsatser eller studier. En annan anledning kan vara att föräldrarna saknar information om föräldrapenningen och vilka villkor som gäller för förmånen. En tredje anledning kan vara att föräldrarna flyttar från Sverige eller arbetar i ett annat land.

Långvarigt uttag av föräldrapenning vanligast när föräldrarna får fler barn

Ett långvarigt uttag av föräldrapenning för äldre barn kan utgöra ett hinder för etablering på arbetsmarknaden för föräldern. För ett barn som föds i Sverige är uttaget av föräldrapenning starkt koncentrerat till åren före barnets tvåårsdag. I genomsnitt används 243 dagar under ett barns första levnadsår, vilket i praktiken ska tolkas som ledighet på heltid eftersom det vanligen saknas möjlighet till förskola eller pedagogisk omsorg under denna tid. För de föräldrar som kommer till Sverige med barn och som sedan inte fick fler barn var det ovanligt att använda så många dagar under det 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 heltid och 13 procent av kvinnorna från länder inom EU/Norden.

För kvinnor som födde ytterligare barn i Sverige var andelen som tog ut många föräldrapenningsdagar mycket högre. Hälften av kvinnorna födda i övriga världen som fick fler barn tog ut mer än 200 dagar året efter bosättning. För kvinnor som invandrat från EU/Norden var motsvarande siffra 22 procent. Om enbart gruppen kvinnor från länder utanför EU/Norden studeras, kan man se att de med högt uttag det första året ofta fortsätter att använda många dagar även påföljande år. Ett långvarigt uttag av föräldrapenning kan alltså främst hänföras till den grupp som får fler barn sedan de bosatt sig i Sverige.

Föräldrapenning för dem som kommer till Sverige utgörs till stor del av ersättning på grundnivå, vilket kan vara en förklaring till det mer intensiva uttaget då dessa föräldrar av ekonomiska skäl kan behöva ta ut fler dagar 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 ansöker om ekonomiskt bistånd är skyldig att först använda andra typer av ersättningar och bidrag för sin försörjning innan ekonomiskt bistånd beviljas, men föräldern bör, enligt rekommendationen från Socialstyrelsen, ha möjlighet att spara viss del av föräldrapenningen för framtida behov.

5.1 En begränsningsregel i syfte att åtgärda överkompensation i föräldrapenningen

Regeringens förslag: En begränsningsregel ska införas för att anpassa rätten till föräldrapenning efter barnets ålder för föräldrar som kommer till Sverige med barn.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser tillstyrker utredningens förslag om att införa en begränsningsregel för föräldrar som kommer till Sverige med barn i syfte att minska nuvarande överkompensation. Totalt har 60 remissinstanser inkommit med ett yttrande varav 29 anger att de tillstyrker utredningens förslag. Därtill lämnar nio instanser synpunkter utan att tydligt ange om de tillstyrker eller avstyrker utredningens förslag. Endast fyra av de svarande instanserna, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, *Riksrevisionen*, *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* och *Feministiskt initiativ* avstyrker förslaget helt eller delvis. Sammanlagt 18 remissinstanser lämnar inte några synpunkter eller avstår från att svara.

I de svar som lämnats framhåller *Arbetsförmedlingen*, *Pensionsmyndigheten*, *Konjunkturinstitutet*, *Arbetsgivarverket*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Svenskt näringsliv*, *Föreningen Sveriges socialchefer (FSS)*, *Stockholm kommun*, *Malmö kommun*, *Simrishamns kommun*, *Hörby kommun* och *Tanums kommun* m.fl. att förslaget förkortar tiden för föräldrars, i synnerhet kvinnors, etablering på arbetsmarknaden och minskar risken för att kvinnor med barn får en mycket lång frånvaro från arbete, arbetssökande, utbildning eller från andra aktiviteter som syftar till att föra föräldrarna närmare arbetsmarknaden. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* menar att med stöd av befintliga forskningsresultat kan en åtgärd med detta syfte väntas påskynda etablering på arbetsmarknaden bland berörda mammor, öka deltagandet i förskola bland deras barn och möjligen också främja jämställdheten bland berörda personer. Pensionsmyndigheten anger att förslaget även är positivt för individens kommande pension genom att föräldrar snabbare kommer i arbete i Sverige, och särskilt för kvinnor är detta av stor betydelse. FSS och Stockholm kommun anger att förslaget inte bara kan leda till övervägande positiva effekter för samhällsekonomin utan att det även kan leda till mänskliga vinster. På längre sikt bedömer Arbetsförmedlingen att det kommer vara en fördel även ur kostnadssynpunkt att en större andel av målgruppen kommer att omfattas av etableringsuppdraget och ta del av de samordnade insatser som där kan ges.

TCO, *Riksrevisionen*, *SIOS* och *Feministiskt initiativ*, som avstyrker förslaget, framhåller samtliga att en generell lösning som gäller för alla försäkrade är att föredra framför en särlösning. Riksrevisionen och SIOS anger att det vore bättre att avvakta slutbetänkandet och se helheten för att uppnå det övergripande syftet om en jämställd försäkring som är tydlig och enkel att administrera.

Ett flertal remissinstanser såsom *SKL*, *Sveriges kvinnolobby*, *Malmö kommun* och *Tanums kommun* anger i svaren att en ökad etablering på arbetsmarknaden kräver att befintliga etableringsinsatser förbättras och individanpassas, med särskilt fokus på kvinnors behov. *LO* lyfter att som metod för att stärka etableringen av utlandsfödda kvinnor med kort utbildningsbakgrund är en begränsningsregel missriktad om den inte kombineras med satsningar på grundläggande och kompletterande utbildning, arbetsmarknadsinsatser och språkinläring. *Tanums kommun* betonar att förslaget dessutom behöver kompletteras med åtgärder för att främja en ökad jämställdhet på arbetsmarknaden. *Sveriges Kvinnolobby* anger att deltagande i förskola för barn födda utomlands är lägre. Bristande information om förskolans fördelar för personer utan erfarenhet av offentlig barnomsorg försvårar framför allt kvinnors deltagande i arbetskraften vilket gör det viktigt att föräldrar som kommer till Sverige, såväl mammor som pappor, får information som rör barnet, till exempel ifråga om skola, förskola och föräldraförsäkring.

Arbetsförmedlingen och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, anger att det med befintlig statistik är svårt att bedöma i vilken utsträckning en begränsning av rätten till betald föräldraledighet kommer att påskynda deltagande i etableringsuppdraget, etableringen på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt för nyanlända föräldrar.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anger vidare att det inte kan uteslutas att föräldrar, som på grund av språksvårigheter, bristfällig utbildning, sociala förhållanden och etnisk tillhörighet har svårt att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden, i stället väljer att skaffa ytterligare barn. Även *IFAU* anger att förslaget innebär att vissa grupper av föräldrar får det ekonomiskt sämre på grund av förslaget och att det är en av flera faktorer som kan påverka beslut om att få fler barn och tidpunkten för detta.

Riksrevisionen avstyrker förslaget med hänsyn till de kostsamma och omfattande förändringar som krävs hos Försäkringskassan mot bakgrund av att ytterligare förändringar i föräldraförsäkringen är att vänta i och med utredningens slutbetänkande.

Ytterligare en fråga som flera remissinstanser tagit upp är förslagets konsekvenser för kommuner. *SKL* och *FSS* anger att förslaget innebär risker för övervältringseffekter på kommunerna i form av ökad efterfrågan på förskola och ökade kostnader för ekonomiskt bistånd. *FSS* anger dock att förslaget på längre sikt kan bidra till ökat självförsörjande och därmed ett minskat behov av ekonomiskt bistånd. Av de kommuner som har svarat anger nio av tretton att de delar utredningens bedömning att förslaget medför ökade kostnader för ekonomiskt bistånd. *SKL* anser att förslagets kostnadseffekter ska beaktas i samband med fastställande av statsbidragens storlek till kommunerna. De menar vidare att utredningens beräkningar av platsbehov inom förskola- och skolbarnsomsorg är svåra att följa då barnets ålder inte framgår. De är även tveksamma till beräkningarna avseende ekonomiskt bistånd och anser därför att det finns risk att beräkningarna underskattar kostnaderna. *SKL* menar vidare att finansieringsprincipen är tillämplig, och även *Ekerö kommun*, *Falkenbergs kommun*, *Göteborgs kommun*, *Sunne kommun* och *Malmö kommun* menar att de ökade kostnaderna för ekonomiskt bistånd och barnomsorg bör kompenseras.

Härryda kommun anger till skillnad mot övriga svarande kommuner att förslaget inte bedöms innebära någon större belastning på försörjningsstödet. Flera kommuner såsom *Stockholms kommun* och *Nacka kommun* anger också att även om det initialt innebär ökade kostnader kan förslaget ha en långsiktigt sammantagen positiv effekt på kostnadsutveckling på ekonomiskt bistånd genom snabbare integration.

Det är ett flertal remissinstanser, t.ex. *Arbetsförmedlingen*, *LO*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Sveriges kvinnolobby* som betonar att det är avgörande för att föräldrarna ska kunna delta i utbildningar eller stå till arbetsmarknadens förfogande att kommunerna kan tillmötesgå det ökade platsbehovet inom förskola och fritidshem. De betonar även vikten av att inte göra avkall på den pedagogiska kvaliteten i dessa verksamheter.

Ett flertal remissinstanser, såsom *SKL* och åtta av de tretton kommuner som lämnat remissvar (*Ekerö kommun*, *Göteborgs kommun*, *Falkenbergs kommun*, *Malmö kommun*, *Stockholms kommun*, *Tanums kommun*, *Ronneby kommun* och *Sunne kommun*) framhåller att förslaget innebär en tidigare lagd och ökad efterfrågan på förskole- och fritidshemsplatser. *SKL* framhåller att det innebär ytterligare tryck på en verksamhet som redan i dag har stora utmaningar. En risk med förslaget är att kommuner inte hinner anpassa sin utbyggnad av platser samt klara rekryteringen av personal med rätt kompetens.

Malmö kommun och *Konjunkturinstitutet* menar att förslaget är positivt ur ett barnperspektiv eftersom förskolan på flera sätt kan ha god inverkan på barns utveckling i allmänhet och för integrationen för nyanlända barn i synnerhet. Barnperspektivet har varit en viktig fråga i remissvaren (se vidare avsnitt 5.2).

Skälen för regeringens bedömning

Regeringen har i direktiven till översynen av föräldraförsäkringen (dir. 2016:10) gett utredaren i uppdrag att föreslå åtgärder för att begränsa möjligheten att använda föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med barn. Utredningens förslag skulle syfta till att påskynda och effektivisera etableringen på arbetsmarknaden av nyanlända kvinnor och män och utformas så att enbart ett mindre antal dagar med föräldrapenning kan användas efter barnets tvåårsdag.

I delbetänkandet presenterar utredningen förutom den särregel som föreslås även andra möjliga begränsningar av mer generell karaktär för att uppnå motsvarande syfte. En av anledningarna till att ett fåtal instanser avstyrkte förslaget var att utredningen valde en särlösning i stället för en mer generell reglering. I ett flertal remissvar framhålls behovet av att i ett större sammanhang se över försäkringens totala antal ersatta dagar, tidsrymden för uttag av föräldrapenning och flexibiliteten. Utredningen slår dock fast att mer långtgående generella begränsningar som skulle innebära mer genomgripande förändringar i försäkringen kräver ytterligare överväganden om föräldrars behov av ledighet, fördelning av dagar mellan föräldrar, anpassning till ett modernt arbetsliv och ställningstaganden utifrån barnets bästa. Regeringen delar utredningens syn på att mer genomgripande förändringar av föräldraförsäkringen behöver göras, men att sådana ställningstaganden kräver ytterligare över-

Prop. 2016/17:154 väganden. Regeringen delar därmed uppfattningen att i nuläget är en särregel en ändamålsenlig lösning för att avlägsna den överkompensation inom föräldrapenningen som föräldrar som kommer till Sverige med barn för närvarande kan få för äldre barn.

Föräldrars tid för etablering på arbetsmarknaden förkortas

Flera utredningar och rapporter har visat att omvårdnaden av barn är ett av flera områden som både kan innebära en senareläggning och ett lågt deltagande på arbetsmarknaden under flera år, framför allt för kvinnor som bosätter sig i Sverige. Med nuvarande bestämmelser för föräldrapenning får föräldrar som kommer till Sverige med äldre barn rätt till samma mängd ersättningsdagar som föräldrar som föder barn i Sverige. Syftet med den begränsning regeringen föreslår är att åtgärda denna överkompensation och samtidigt minska de negativa konsekvenserna som en långvarig frånvaro kan innebära för möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden och i andra delar av samhället för föräldrar som kommer till Sverige med barn.

I svaren framhåller *Arbetsförmedlingen*, *Pensionsmyndigheten*, *Konjunkturinstitutet*, *Arbetsgivarverket*, *SKL*, *LO*, *Svenskt näringsliv*, *Föreningen Sveriges socialchefer*, *IFAU*, *Stockholms kommun*, *Malmö kommun*, *Hörby kommun* och *Tanums kommun* m.fl. att förslaget minskar risken för att kvinnor med barn får en mycket lång frånvaro från t.ex. arbete, arbetssökande eller utbildning.

Regeringen gör bedömningen att behovet av föräldrapenning är störst för föräldrar när barnen är små. Föräldrapenningens syfte är att föräldrar ska kunna kombinera yrkesliv och familjeliv. Generellt används föräldrapenning för barn som är över två år också mer sparsamt och sporadiskt. Genom att avlägsna den överkompensation det innebär när föräldrar som kommer till Sverige med barn får rätt till 480 dagar med föräldrapenning även för äldre barn, minskar risken att föräldrar på grund av föräldrapenningsuttag får en lång frånvaro från etableringsinsatser, arbetsmarknadspolitiska program och arbetsmarknad.

Av de kvinnor med barn som kommer till Sverige från länder utanför EU/EES, är det en relativt stor del som använder föräldrapenning året efter invandringen. Regeringen delar dock till viss del den bedömning som Arbetsförmedlingen och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* gör, att det svårt att närmare uppskatta exakt vilken betydelse begränsning kommer att ha för nyanlända föräldrars deltagande i etableringsuppdraget, etableringen på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt. Det kan inte heller inte uteslutas, som Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet påpekar att föräldrar, som på grund av språksvårigheter, bristfällig utbildning, sociala förhållanden och etnisk tillhörighet har svårt att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden kanske i stället väljer att skaffa ytterligare barn. Även IFAU anger att förslaget innebär att vissa föräldrar får det ekonomiskt sämre än med dagens regelverk. Det är en av flera faktorer som kan påverka beslut om att försöka få fler barn och tidpunkten för detta.

Beroende på ålderstrukturen och de omständigheter som personer som kommer till Sverige befinner sig i är det redan i dag relativt vanligt att de får fler barn. Enligt uppgifter från 2012 är det ca 40 procent av de föräld-

rar som kommer till Sverige från länder utanför EU/EES som får fler barn under den närmaste fyraårsperioden. Regeringen anser även mot bakgrund av detta att en begränsningsregel för äldre barn är viktig eftersom den avlägsnar den överkompensation som föräldrarna i dag kan få för det äldre barnet. Begränsningen kan därmed ses som ett steg i arbetet med att undvika att föräldrar, och framför allt kvinnor, som kommer till Sverige får alltför långa sammanhängande perioder av frånvaro från arbetskraften.

Riksrevisionen är kritisk till utformningen av begränsningsregeln och tidpunkten för förslaget men menar samtidigt att det är tydligt att det behövs åtgärder för att snabba upp etableringen för nyanlända och att en begränsning av föräldrapenningen kan vara ett verktyg för detta. Regeringen delar Riksrevisionens syn på behovet av en begränsningsregel men gör till skillnad från myndigheten bedömningen att ett tidigt införande är att föredra för att uppnå önskad effekt med reformen.

Ett flertal remissinstanser såsom *LO*, *SKL*, *Sveriges kvinnolobby*, *Malmö kommun*, och *Tanums kommun* anger i svaren att för att förslaget ska innebära att möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden ökar krävs att etableringsinsatserna förbättras och individanpassas, med särskilt fokus på kvinnors behov.

Regeringen delar uppfattningen att endast en begränsning av rätten till föräldrapenning inte kommer att lösa problemet med att tiden för etablering på arbetsmarknaden ofta kan bli lång för föräldrar som kommer till Sverige. Regeringen har vidtagit och avser att vidta ytterligare åtgärder i syfte att öka möjligheterna för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen har därför i prop. 2016/17:1 bl.a. aviserat att man avser att återkomma med förslag för att förenkla och effektivisera etableringsuppdraget.

I linje med det behov *LO* lyfter, av en metod för att stärka etableringen av utlandsfödda kvinnor med kort utbildningsbakgrund, arbetar regeringen med åtgärder för att få fler kvinnor och män att delta i, och efter, etableringsuppdraget för att komma i arbete eller påbörja en utbildning. För att uppnå en individanpassad och förstärkt etablering behövs insatser från flera aktörer och en ökad samverkan mellan dessa. En god etablering förutsätter t.ex. att Arbetsförmedlingen har ett nära samarbete med kommunerna om bl.a. sfi och vuxenutbildning. Det förutsätter även att nyanlända har någonstans att bo.

De stora könsskillnaderna i deltagandet i insatser och övergång till arbete och studier som finns inom och efter etableringsuppdraget är enligt regeringen inte acceptabla. Regeringen anser det angeläget att andelen kvinnor som tar del av arbetsmarknadsnära insatser respektive övergår till arbete och studier ökar och att kvinnor och män ges samma möjligheter till etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Arbetsförmedlingens arbete med att utveckla sitt arbetssätt inom etableringsuppdraget är avsett att främja kvaliteten och arbetsmarknadsanknytningen i etableringsplanerna. Regeringen anser att det är viktigt att detta utvecklingsarbete bidrar till ökad likvärdighet och ändamålsenlighet i de insatser som både kvinnor och män deltar i. Regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att särskilt fokusera på insatser för att minska arbetslösheten bland utrikes födda kvinnor.

Regeringen delar utredningens bedömning att förslaget på kort sikt kan medföra att behovet av ekonomiskt bistånd för de föräldrar som kommer till Sverige med barn kan komma att öka. På längre sikt väntas dock behovet av ekonomiskt bistånd minska i betydelse för gruppen eftersom föräldrarna genom begränsningen får starkare incitament att ingå i arbetskraften och därmed i större utsträckning kommer att studera, förvärvsarbeta, delta i etableringsuppdraget eller i arbetsmarknadspolitiska program.

Den bedömning som görs av utredningen delas av de flesta kommuner som har inkommit med remissvar. Även *Föreningen Sveriges socialchefer* och *SKL* anger att förslaget på kort sikt innebär ökade kostnader för kommunerna. *SKL* och även flera kommuner lyfter även upp frågan att beräkningarna är osäkra och att kommunerna bör kompenseras för den befarade ökningen. Flera kommuner, däribland *Stockholms kommun* och *Nacka kommun* delar dock utredningens bedömning att förslaget kommer att ha en långsiktigt sammantagen positiv effekt på kostnadsutvecklingen på ekonomiskt bistånd genom snabbare integration.

Såsom utredningen och flera remissinstanser anger är de beräkningar som har gjorts behäftade med en stor osäkerhet. I dagsläget är det svårt att bedöma i vilken utsträckning de föräldrar som inte längre får föräldrapenning kommer att ingå i etableringsuppdraget, arbetsmarknadspolitiska program, studera, arbeta eller behöva ansöka om ekonomiskt bistånd. En rad osäkerhetsfaktorer såsom antal nyanlända som får uppehållstillstånd, handläggningstider hos myndigheterna och i vilken utsträckning föräldrar som kommer till Sverige väljer någon av de andra försörjningsmöjligheter som erbjuds kommer att påverka kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. Föräldrars val påverkas förutom av individuella preferenser också av tillgång till information och det stöd som ges angående möjligheter till alternativa försörjningskällor. För de grupper som inte omfattas av etableringsuppdraget och som inte på annat sätt kan försörja sig ställs det dock krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande för att få ekonomiskt bistånd.

Regeringen delar den syn som flera kommuner och andra remissinstanser ger uttryck för, att begränsningen av föräldrapenning på sikt kan bidra till ökat självförsörjande och att kostnaden för ekonomiskt bistånd därmed bör minska, vilket får positiva effekter för kommunerna.

När det gäller kommunens ökade belastning när fler barn börjar förskolan eller pedagogisk omsorg tidigare delas även denna bedömning av flera remissinstanser. *SKL* och åtta kommuner anger att det innebär att behovet av förskole- och fritidshemsplatser ökar i en verksamhet som redan i dag har stora utmaningar. Bl.a. *Arbetsförmedlingen*, *Malmö kommun*, *LO*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Sveriges kvinnolobby* betonar vikten av tillgänglig och bra barnomsorg av god kvalitet, också som förutsättning för att kvinnor ska delta i etableringsinsatser. *Malmö kommun* framhåller att förslaget är positivt ur ett barnperspektiv eftersom förskolan på flera sätt ha god inverkan på barns utveckling i allmänhet och för integrationen för nyanlända barn i synnerhet.

Regeringen delar utredningens bedömning att förslaget borde innebära att fler barn över två år tidigare börjar förskola eller pedagogisk omsorg. Det är också något som regeringen betraktar som positivt. Såsom Sveriges Kvinnolobby framhåller i sitt svar är det ett problem att framför allt kvinnor som kommer till Sverige har bristande kunskap om förskolans fördelar eftersom det inte bara riskerar att minska kvinnors deltagande i arbetskraften utan även riskerar att inverka negativt på barns möjligheter till språkinläring, sociala kontakter och andra fördelar som förskolan har.

Vad gäller konsekvenser för kommuner av att fler barn behöver erbjudas plats tidigare har kommunerna också en skyldighet att erbjuda barn, som är bosatta i kommunen, förskoleplats inom fyra månader från att de har anmält önskemål om plats. Obeaktat detta förslag varierar antalet barn i behov av förskola mellan olika år, vilket kräver en kontinuerlig flexibilitet i kommunernas verksamheter. Med en god planering och behovsinventering bör kommuner (framför allt av större storlek) ha en beredskap för fluktuationer i antalet barn som har behov av förskoleplats.

En ökad efterfrågan på förskola och pedagogisk omsorg framför allt på kort sikt, om än inte omedelbart, bör innebära vissa ökade krav särskilt på kommuner med ett större antal personer som kommer till Sverige med barn. Regeringen delar dock utredningens bedömning att inflödet inte är att betrakta som särskilt stort och att efterfrågan bör kunna hanteras. Konsekvenser för kommunerna diskuteras vidare under avsnitt 6.4 Konsekvenser för kommunerna och avsnitt 5.6 (Uppföljning av effekterna av begränsningar i föräldrapenningen).

5.2 Begränsningsregelns utformning

Regeringens förslag: Om ett barn blir bosatt i landet under barnets andra levnadsår ska föräldrapenning lämnas under högst 200 dagar sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse ska det kunna lämnas ytterligare 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 38 dagar för varje barn utöver det första.

Regeringens 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.

Utredningens förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Bosättning

Flertalet remissinstanser har inte närmare kommenterat att begränsningen knyts till just tidpunkten för barnets bosättning i Sverige. *Sunne kommun* tillstyrker förslaget. *LO, Sveriges akademikers centralorganisation*

Prop. 2016/17:154 (Saco), *Naturvetarna* och *Sveriges universitetslärare och forskare (SULF)* lyfter att den ordning som föreslås innebär att Migrationsverkets handläggning av en persons ansökan och upphållstillstånd kommer att kunna bli avgörande för hur många dagar med föräldrapenning en förälder får rätt till. LO påpekar att det inte bara är när själva rätten inträder som påverkas av handläggningstiderna, utan även själva omfattningen på förmånen.

Nära frågan om barnets bosättning ligger frågan om vad som händer om bosättningen upphör för en tid. Ett fåtal remissinstanser har uttalat sig om begränsningsregelns tillämplighet när rätten till föräldrapenning upphör för en tid. *Försäkringskassan* och *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* opponerar sig mot utredningens beskrivning av att en person som saknar uppehållstillstånd inte längre är att anse som bosatt i Sverige. De menar att personen mycket väl kan vara bosatt, men att rätten till bosättningsbaserade förmåner upphört. ISF anser vidare att det bör klargöras hur regeländringen kommer att påverka familjer med tidsbegränsade uppehållstillstånd som blir bosatta efter ikraftträdandet samt familjer som inte omfattas av övergångsbestämmelserna. Saco och SULF anser vidare att det är orimligt att föräldrar som ansökt om förlängning av uppehållstillståndet i tid ska drabbas av den föreslagna begränsningsregeln.

Antal dagar

Det stora flertalet remissinstanser har inte heller närmare kommenterat förslaget om att föräldrapenningen begränsas så att den ungefärligen motsvarar ett genomsnittligt uttag av föräldrapenning. *Barnombudsmannen*, *SKL*, *Arbetsgivarverket*, *Konjunkturinstitutet*, *Malmö kommun*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Sunne kommun* tillstyrker förslaget utan vidare synpunkter. LO skriver att genom att avgränsa antalet ersättningsdagar som är tillgängliga efter barnets ett- respektive tvåårsdag till det genomsnittliga antal dagar som är kvar för barn vid dessa åldrar skapas en rimlig begränsning som inte förfördelar föräldrar som kommer till Sverige med barn i relation till föräldrar (och barn) som inte omfattas av begränsningen. LO skriver även att eftersom dagens regelverk möjliggör ett sparande av dagar upp till 12 års ålder och ett mycket flexibelt samt långvarigt uttag för dem som har rätt till försäkringens alla dagar vore det inte rimligt att låta dem som ska omfattas av begränsningsregeln endast få tillgång till ett fåtal dagar. *Svenska barnläkarföreningen* menar att det att dagarna lämnas på en generell nivå till viss del gör villkoren mer rättvisa mellan barn i samma ålder.

Falkenbergs kommun är positiv till förslaget men de anser att nivån på begränsningen avseende barn som blir bosatta i landet efter det andra levnadsåret måste justeras så att den motsvarar den längsta väntetiden på förskoleplats som skollagen medger, fyra månader. Att 100 dagar föreslås kan enligt Falkenbergs kommun medföra att en förälder måste ansöka om försörjningsstöd för den resterande tiden. Även *Svenska barnläkarföreningen* påtalar väntetiden på förskoleplats.

ISF anser att regeringen bör överväga att, i stället för de två ålderssteg som föreslås, införa en steglös avtrappning av föräldrapenningsdagar som mer exakt överensstämmer med den genomsnittliga användningen

av föräldrapenning för barn födda i Sverige. ISF bedömer att de två ålderssteg som föreslås skapar en för stor tröskeleffekt och att den så kallade överkompensationen kvarstår för barn som närmar sig två år i relation till barn som nyligen fyllt ett år, samt för barn som närmar sig fyra år i relation till barn som fyllt två år. Det blir även enligt ISF ett orimligt stort steg mellan barn som har kort tid kvar till sin ettårsdag respektive barn som precis har fyllt ett år vid det tillfälle de anses bosatta i Sverige.

Övriga åldergränser

Endast *LO* har kommenterat förslaget om att övriga åldergränser för uttag av föräldrapenning bör gälla. *LO* stöder utredningens beslut att låta existerande lagregler om rätt till ledighet och förläggning av föräldrapenning kvarstå, eftersom föräldrar som kommer till Sverige med barn har ett lika stort behov som andra att kunna använda föräldraförsäkringen på ett flexibelt sätt.

Personkrets

Endast *LO* har kommenterat att de tillstyrker förslaget. Någon remissinstans har valt att översiktligt beskriva grupper som kan komma att beröras.

Adoption

Endast två remissinstanser har kommenterat förslaget att begränsningsregeln inte ska omfatta de barn som adopteras till Sverige. *Adoptionscentrum* ser det som positivt att den nya begränsningsregeln inte omfattar barn som adopteras till Sverige. *Kammarrätten i Göteborg* anser att det bör förtydligas i lagtext att adopterade barn inte omfattas av den föreslagna begränsningsregeln för att göra regelverket mer lättförståeligt.

Lagtekniskt

Endast *Kammarrätten i Göteborg* lämnar synpunkter på de lagtekniska frågorna avseende utformning och placering av begränsningsregeln i SFB. De anser att ordet "däremot" i den föreslagna begränsningsregelns andra mening bör tas bort.

Likabehandling inom EU och förbud mot diskriminering

Ett fåtal remissinstanser har uttalat sig avseende begränsningsregelns förenlighet med EU:s krav på likabehandling och förbudet mot diskriminering baserat på etnisk härkomst. *Kammarrätten i Göteborg* ser nackdelar med att det införs en regel som redan i utgångsläget bedöms kunna strida mot vissa EU-rättsliga principer och därmed inte kunna upprätthållas för den personkrets som omfattas av denna reglering. *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* delar utredningens bedömning att begränsningsregeln inte kan upprätthållas för den personkrets som likabehandlingsprincipen inom EU-rätten omfattar. De anser vidare att den begränsningsregel som föreslås medför indirekt etnisk diskriminering. *Svenska barnläkarföreningen* menar att det är oklart om man med den föreslagna begränsningsregeln kan säga att barn har samma

Prop. 2016/17:154 rätt till föräldrapenning. Det faktum att antalet dagar som utges enligt begränsningsregeln baseras på en genomsnittlig nivå gör dock villkoren mer rättvisa menar de. *Diskrimineringsombudsmannen* däremot instämmer i alla väsentligheter i de bedömningar och slutsatser som redovisas i utredningens diskrimineringsrättsliga analys, och delar alltså utredningens uppfattning att den föreslagna begränsningsregeln inte kan anses utgöra vare sig direkt eller indirekt diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet. *Diskrimineringsombudsmannen* vill framhålla att en begränsning baserat på att någon är "utrikes född" inte hade varit förenlig med förbudet mot diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet. *LO* stöder utredningens val att låta lagregeln omfatta alla föräldrar som kommer till Sverige med barn och blir bosatta eftersom detta enligt dem är förenligt med diskrimineringslagstiftningen.

Särskilt om barnets bästa

Barnombudsmannen välkomnar utredningens ingående resonemang om vilka konsekvenser begränsningsregeln får för barn utifrån alla barns rätt till icke-diskriminering i artikel 2 och principen om barnets bästa i artikel 3 i barnkonventionen. I vissa delar anser dock *Barnombudsmannen* att barnperspektivet hamnar i skymundan. *Barnombudsmannen* och *Svenska barnläkarföreningen* betonar att även om föräldraförsäkringen ska utformas på ett sätt som främjar etablering på arbetsmarknaden och jämställdhet är dess huvudsakliga syfte att barnet ska kunna utveckla en nära och god kontakt med trygga omsorgspersoner. Alla förändringar i föräldraförsäkringen måste göras med hänsyn till barnets bästa. *Barnombudsmannen* hade gärna sett att utredningen haft ett tydligare barnfokus och resonemang utifrån ett barnperspektiv i denna del. *Svenska barnläkarföreningen* tydliggör att förslaget ändå kan innebära positiva effekter för barn, men att fler åtgärder behöver säkerställas av samhället för att den föreslagna begränsningsregeln ska få positiva effekter för barn. *Män för jämställdhet* anger i sitt svar att föräldrar som kommer till Sverige med barn ofta har flytt under svåra förhållanden och barnen kan ha särskilda behov av sina föräldrar. *Män för jämställdhet* menar att det förslag som nu ligger behöver kompletteras med stödinsatser för att säkerställa att eventuella positiva effekter avseende etablering på arbetsmarknaden inte går ut över barnets bästa och barnets rätt till båda sina föräldrar.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) anger att utredningens analys av hur begränsningsregeln påverkar särskilt utsatta barn är otillräcklig. För barn som har flytt från krig och som varit med om potentiellt traumatiska händelser är återupprättande av trygghet och kontinuitet förutsättningar för återhämtning. Denna grupp barn kan ha ett stort behov av att få föräldrarnas stöd för omställningen till det nya landet och möjligheten att vara föräldraledig en längre tid kan därför vara viktig för barnets bästa. *MFoF* påpekar att begränsningsregeln innebär mindre utrymme för anpassning utifrån varje enskilt barns behov eftersom antalet dagar med föräldrapenning minskar. Enligt *MFoF* saknas det en tydlig redovisning av hur utredningen har vägt denna särskilda grupp barns behov mot intresset att förkorta tiden för föräldrars

etablering på arbetsmarknaden. I det fortsatta lagstiftningsarbetet anser MFOF att beslutsunderlaget bör kompletteras i detta avseende. Prop. 2016/17:154

Svenska barnläkarföreningen tar även upp att olika grupper av barn kan ha olika stort behov av föräldralediga föräldrar i högre åldrar. Svenska barnläkarföreningen menar vidare att de andra funktioner i samhället som utredningen hänvisar till som ska träda in när barn har särskilda behov inte alltid täcker behovet av stöd för föräldrar och barn. De nämner särskilt möjligheten och rätten att arbeta deltid. Samtidigt tar Svenska barnläkarföreningen upp att ett långvarigt uttag av föräldrapenning på heltid för flera barn kan försvåra etableringen på arbetsmarknaden för föräldrarna. *Konjunkturinstitutet* hänvisar till forskning om betydande positiva långsiktiga effekter av att gå i förskola på skolprestationer och betyg, särskilt för barn från låginkomstfamiljer.

5.2.1 Hur begränsningsregeln bör utformas

Skälen för regeringens förslag

Begränsningen knyts till tidpunkten för barnets bosättning i Sverige

Nuvarande bestämmelser i 12 kap. 12 SFB innebär att reglerna om hur många dagar som föräldrapenning kan lämnas för ett barn är knuten till tidpunkten för barnets födelse respektive fyraårsdag. Det handlar alltså om förhållanden kopplade direkt till barnet. En begränsning av rätten till föräldrapenning bör därför, anser regeringen, knytas till när ett barn blir bosatt i Sverige- och inte till datum för när föräldrarna anses bosatta. En sådan lösning blir även mindre komplicerad än om föräldrarnas bosättning blir avgörande. *Sunne kommun* tillstyrker förslaget. För att bedöma när ett barn blir bosatt i Sverige tillämpas 5 kap. 2–8 §§ SFB. Redan i dag gör Försäkringskassan bedömningar av om barn ska anses bosatta här i landet.

Saco, Naturvetarna, SULF och LO anser att Migrationsverkets handläggning i och med den föreslagna utformningen får för stor inverkan på rätten till föräldrapenning. En liknande påverkan finns dock avseende alla de bosättningsbaserade förmånerna och i viss mån även de arbetsbaserade förmånerna. Regeringen håller med remissinstanserna om att det är olyckligt att långa handläggningstider på Migrationsverket kan innebära olika utfall för rätten till förmåner. Regeringen vill i detta sammanhang lyfta att det givetvis är av stor vikt att Migrationsverkets handläggningstider är så korta som möjligt. Flera åtgärder har också vidtagits för att så ska ske. En ordning som bygger på att själva registreringsdatumet för ansökan hos Migrationsverket skulle vara avgörande för antalet dagar, så som t.ex. *Saco* föreslår, riskerar dock enligt regeringen att leda fel. Vid långa handläggningstider skulle detta t.o.m. kunna leda till att föräldrar till ett barn som är t.ex. 2, 5 år när det beviljas uppehållstillstånd, om de ansökte före ettårsdagen får rätt till 480 dagar att nyttja trots barnets ålder och troligen minskade behov av vård av föräldrarna. Mot bakgrund av det ovan anförda anser regeringen att fördelarna med att begränsningen knyts till barnets bosättning i Sverige överväger nackdelarna. Regeringen lämnar därför ett sådant förslag.

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 fortsatt vara bosatt här i landet. Föräldrar som flyttar från Sverige tillfälligt 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 socialförsäkringsbalken.

Föräldrar som inte omfattas av dessa regler ska dock enligt regeringens mening omfattas av begränsningsregeln när de flyttar tillbaka till Sverige och blir bosatta här i landet efter barnets första levnadsår. Detta ska gälla även om föräldrapenning har lämnats enligt huvudregeln innan familjen flyttade från Sverige.

Frågan kring uppehållstillstånd som löper ut men där föräldrarna och barnet fortsatt vistas i Sverige har kommenterats av flera remissinstanser. ISF kommenterar den problematik som kan uppstå om personer med tillfälliga uppehållstillstånd ska anses bosatta igen när de får ett nytt uppehållstillstånd beviljat.

Försäkringskassan och *ISF* delar inte utredningens uppfattning att personer vars uppehållstillstånd löper ut inte längre ses som bosatta i Sverige. Det beror på att det förhållandet att ett uppehållstillstånd löper ut inte ensamt innebär att personen inte längre kan anses bosatt här i landet (se 5 kap. 2 och 3 §§ SFB och prop. 1998/99:119 s. 99 f.). Däremot är uppehållstillstånd ett villkor för att personen ska omfattas av socialförsäkringsskyddet och för att bosättningsbaserade förmåner ska kunna lämnas (jfr 4 kap. 3 § SFB). Försäkringskassan menar alltså att en person kan anses fortsatt bosatt i Sverige, även om uppehållstillståndet går ut. Regeringen delar den bedömning som Försäkringskassan och ISF gör som innebär att det inte primärt är bosättningen som kan anses upphöra utan rätten att få bosättningsbaserade förmåner utbetalda, i enlighet med bestämmelsen i 5 kap. 12 § SFB.

Regeringen gör bedömningen att den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som löper ut, men som även fortsättningsvis befinner sig i Sverige, och som sedan får ett nytt uppehållstillstånd bör anses som bosatt i Sverige under hela perioden. Om den enskilde har sin egentliga hemvist i Sverige och har för avsikt att vistas här under längre tid än ett år bör det anses att den enskilde uppfyller villkoren för bosättning i Sverige enligt 5 kap. 2 och 3 §§ SFB också för tid då uppehållstillstånd har saknats. Däremot har han eller hon under tid när uppehållstillstånd saknas inte rätt till bosättningsbaserade förmåner (5 kap. 9 och 12 §§ SFB). I HFD 2016 ref. 43 angav domstolen dessutom att det grundläggande försäkringsvillkoret för barnbidrag och underhållsstöd var bosättning i Sverige. Domstolen angav vidare att en persons försäkringstillhörighet avseende dessa förmåner således bestäms på grund av dennes bosättning vid tidpunkten för försäkringsfallet.

Saco och *SULF* lyfter problematiken kring rätten till bosättningsbaserade förmåner i det glapp som kan uppstå mellan två uppehålls-

tillstånd när ansökan inte kan hanteras i tid och hur detta kan påverka föräldrars rätt till föräldrapenning.

Regeringen har redan i och med att de tidsbegränsade uppehållstillstånden föreslogs i prop. 2015/16:174 identifierat eventuella negativa konsekvenser som kan uppstå vid glapp mellan tidsbegränsade uppehållstillstånd. Mot denna bakgrund pågår ett arbete i Regeringskansliet bl.a. för att se till att personer som har ansökt om ett fortsatt uppehållstillstånd i tid ska kunna få bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. För att den enskilde ska kunna få bosättningsbaserade förmåner trots att det tidsbegränsade uppehållstillståndet löpt ut krävs dock att ansökan görs i tid och att personen ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i den tillfälliga lagen. I annat fall har personen inte rätt att få bosättningsbaserade förmåner. För att enskilda ska kunna tillvarata sin rätt och inte gå miste om förmåner är det av vikt att tydlig information ges om de förutsättningar som gäller för att fortsatt kunna få förmåner i avvaktan på ett förlängt uppehållstillstånd. I promemorian *Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd* (DS 2016:45) lämnas bl.a. förslag om förändringar i socialförsäkringsbalken som föreslås träda i kraft den 1 augusti 2017, eftersom de första uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen kommer att löpa ut den 20 augusti 2017.

ISF vill i sitt remissvar veta hur begränsningsregeln kommer att påverka familjer med tidsbegränsade uppehållstillstånd som blir bosatta efter ikraftträdandet samt familjer som inte omfattas av övergångsbestämmelserna. Regeringen avser genom ovan nämnda promemoria att se till att familjer som får tidsbegränsade uppehållstillstånd och blir bosatta efter ikraftträdandet kommer att få sina bosättningsbaserade förmåner utbetalade även i den tidsperiod som kan uppstå mellan två uppehållstillstånd. Andra familjer som har kommit till Sverige med barn som inte berörs av övergångsbestämmelserna kommer att få föräldrapenning enligt begränsningsregeln när de ansöker om föräldrapenning.

För de föräldrar som har påbörjat uttag av föräldrapenning och planerar ett fortsatt uttag utifrån det nuvarande regelverket med 480 dagar ändras förutsättningarna på ett oskäligt sätt om de skulle komma att omfattas av detta förslag. 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 föräldrapenning ske om föräldern senare återvänder och blir bosatt på nytt i Sverige. Regeringen föreslår därför i avsnitt 7 (Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser) en regel som under en övergångsperiod ska säkerställa att begränsningsregeln inte ska gälla i dessa fall. Övergångsbestämmelsen omfattar de barn för vilka föräldrapenning har beviljats någon gång för dagar före ikraftträdandet.

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

Med regeringens förslag blir det tidpunkten då barnet är att anse som bosatt i Sverige, i den mening som avses i socialförsäkringsbalken, som

Prop. 2016/17:154 avgör hur många dagar med föräldrapenning föräldrarna är berättigade till.

Regeringen anser precis som utredningen att barn som anses bosatta när de är yngre än ett år i hög grad går att jämföra med barn som har varit bosatta sedan födseln. Det är en grupp som har ett stort behov av föräldrarnas omsorg på heltid och dessa föräldrar bör därför enligt regeringen fortsatt ha rätt till 480 dagars föräldrapenning vid bosättning i Sverige. Regeringen föreslår därför att begränsningsregeln utformas så att föräldrapenning lämnas med ett reducerat antal dagar när ett barn blir bosatt här i landet efter barnets första levnadsår. Regeringen föreslår att begränsning sker på två nivåer, dels när ett barn blir bosatt under det andra levnadsåret och dels efter barnets andra levnadsår. Övriga regler om avtrappning och rätt till föräldrapenning vid barnets fyraårsdag bör enligt regeringen kvarstå.

ISF föreslår att regeringen i stället överväger en steglös avtrappning av föräldrapenningsdagar. Deras bedömning är att förslaget skapar en tröskeffekt och att den så kallade överkompensationen kvarstår för vissa barn. Utredningen har övervägt en mer steglös reduktion men funnit 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 vid bosättning. Ett sådant alternativ skulle ligga i linje med den genomsnittliga användningen av föräldrapenning och minska tröskel-effekterna. Utredningen gör dock bedömningen att det finns nackdelar med att introducera allt för många begränsningsnivåer i regelverket då det blir svårare att administrera och för föräldrarna att planera och få en överblick. Regeringen delar utredningens bedömning. Utredningen om en modern föräldraförsäkring (S 2016:02) kommer i oktober 2017 att lämna sitt slutbetänkande. I detta kommer åldersgränser för föräldrapenningen att vägas in. Att nu införa en mer steglös avtrappning alternativt fler begränsningssteg skulle därför också kunna innebära att förslag avseende mer generella lösningar eller andra förslag om åldersgränser blir svårare att genomföra. En sådan utveckling vill regeringen undvika.

Antal föräldrapenningsdagar som ska kunna lämnas vid respektive nivå

Syftet med begränsningsregeln är att avlägsna den överkompensation av föräldrapenning som uppstår för föräldrar som kommer till Sverige med äldre barn. Möjligheten till föräldraledighet måste bättre motsvara det genomsnittliga behov av ledighet från arbetet och kompensation för inkomstförlust som föräldrarna har samt barnets omsorgsbehov. För de föräldrar som inte har en fast förankring på arbetsmarknaden kan möjligheten att ta ut många och sammanhängande föräldrapenningsdagar innebära ett hinder och minska incitamenten att söka arbete, påbörja eller slutföra utbildning eller att träda in på arbetsmarknaden. Begränsningsregeln kommer emellertid att gälla även föräldrar med god etablering på arbetsmarknaden. Även för dessa föräldrar är det dock enligt regeringens mening rimligt att möjligheten till ett längre sammanhängande uttag av föräldraledighet begränsas till tiden då barnets behov av sammanhängande ledighet tillsammans med föräldrarna är som störst.

Föräldrapenningen är i dag konstruerad så att föräldrarna har stor valfrihet och flexibilitet i hur de önskar använda den. Syftet med flexibiliteten är att möjliggöra anpassning utifrån barnets behov av omsorg och föräldrarnas arbetsmarknadssituation. Valfriheten och flexibiliteten gäller oavsett om föräldern arbetar eller står utanför arbetsmarknaden. Regeringen menar därför, i likhet med det *LO* anför, att föräldrar som omfattas av begränsningsregeln ska likabehandlas med dem som inte omfattas av regeln och ges valfrihet och flexibilitet, inom de ramar som gäller för försäkringen i övrigt.

Regeringen föreslår att begränsningen utformas så att rätten till föräldrapenning ungefärligen motsvarar det antal dagar med föräldrapenning som en genomsnittlig försäkrad använder efter barnets ettårs- respektive tvåårsdag. Det verkliga behovet av ledighet kan vara både högre och lägre än den observerade genomsnittliga användningen av föräldrapenning i och med att familjers situationer kan skilja sig åt på många sätt. Syftet med föräldrapenningen är, som har uttryckts i bl.a. prop. 2013/14:4, att huvuddelen av föräldrapenningen ska användas när barnet är litet och behovet av föräldrarnas omvårdnad och tillsyn är som störst men att även föräldrar till äldre barn som har behov av föräldrapenning i situationer som mer karakteriseras av kortvarig ledighet ska ha möjlighet till sådan ledighet. Möjligheten till föräldraledighet för äldre barn har inte i första hand utformats i syfte att dagarna ska kunna användas som långvarig alternativt försörjningskälla. Den genomsnittliga användningen blir därmed en god måttstock för det behov av ledighet som föräldrar har. Regeringen föreslår utifrån detta att om ett barn blir bosatt i landet under barnets andra levnadsår ska föräldrapenning lämnas under högst *200 dagar* sammanlagt till föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse ska föräldrapenning lämnas under ytterligare högst 76 dagar för varje barn utöver det första. Om barnet i stället bli bosatt här i landet efter det andra levnadsåret ska föräldrapenning lämnas under högst *100 dagar* sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse bör föräldrapenning lämnas under 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 födseln. Detta innebär att barnen i de olika grupperna likabehandlas i större utsträckning än om begränsningsregeln varit mer omfattande.

För de föräldrar som kommer till Sverige med flera barn kan föräldraledigheten, trots den begränsning regeringen nu föreslår, teoretiskt sett ändå bli lång, då rätten till föräldrapenning är knuten till respektive barn som kommer till Sverige och till barnets ålder vid detta tillfälle. 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. Regeringen anser, precis som utredningen, att det inte är lämpligt att frångå den generella utgångspunkten att rätten till föräldrapenning ges för respektive barn. Möjligheten till mycket långa ledigheter även för äldre barn begränsas kraftigt med förslaget, även för dem som kommer till Sverige med flera barn. De barn för vilka föräldrarna får över 100 dagar kommer att omfattas av fyraårsgränsen som reducerar antalet dagar om de är födda 2014 eller senare. För samtliga

Prop. 2016/17:154 barn minskar behovet av ledighet i samband med att barnet börjar i förskoleklass. Vidare omöjliggör skolplikten längre ledigheter för äldre barn. För de föräldrar som har rätt till föräldrapenning på SGI-nivå kommer det faktum att föräldrapenningen är delad mellan föräldrar med gemensam vårdnad att begränsa den period som en förälder kan vara hemma med ett barn. I de fall en förälder får fler barn i Sverige kan detta inte ses som något negativt och då är behovet av föräldraledighet med det nyfödda barnet stort. Förslaget avseende begränsningar som regeringen nu lägger tar sikte på just att begränsa den överkompensation som sker när föräldrar kommer till Sverige med äldre barn.

Falkenbergs kommun anser att nivån på begränsningen bör justeras så att den motsvarar den längsta väntetiden på förskoleplats som skollagen medger, fyra månader (14 § 8 kap. skollagen). Även *Svenska barnläkarföreningen* påpekar att väntan på förskoleplats kan bli 120 dagar lång. Nivån på 100 dagar som regeringen föreslår kan enligt Falkenbergs kommun medföra att en förälder måste ansöka om försörjningsstöd för den resterande tiden. Regeringen noterar att utredningen bedömer att förslaget troligen kommer att leda till ökade kommunala utgifter för det ekonomiska biståndet, dvs. försörjningsstödet. Själva den ytterligare månad som en förälder i vissa fall kan behöva vara hemma i väntan på en förskoleplats kan i kombination med antalet barn som bedöms behöva förskoleplats totalt på grund av förslaget (t.ex. 1 500 stycken i hela Sverige år 2018) dock inte bedömas vara en särskilt stor belastning för den enskilda kommunen. Det finns även i dag kommuner som har en förskoleplatsgaranti vilken innebär att plats kan garanteras på tre månader. På längre sikt kan förslagen dessutom antas innebära besparingar på det ekonomiska biståndet i de fall det leder till att föräldrar snabbare etablerar sig på arbetsmarknaden. Föräldraförsäkringens syfte är framför allt att tillgodose barns behov av omvårdnad och tid med sina föräldrar och den bör därmed inte utformas för att fylla ut för tid när kommuner inte kan erbjuda barn plats i förskola. En begränsningsregel bör heller inte i större utsträckning än det regelverk som gäller för barn födda i Sverige utformas med hänsyn till kommuners skyldighet att erbjuda föräldrar förskoleplats. Regeringen gör därför bedömningen att någon ytterligare anpassning till skollagens bestämmelser om väntetid inte behöver göras.

Övriga åldersgränser för uttag av föräldrapenning bör gälla

Regeringen anser att övriga gränser 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 eller senare lämnas föräldrapenning 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 en begränsad effekt. Det finns dock fördelar med att låta nuvarande regler i SFB gälla i så stor utsträckning som möjligt även för dem som får föräldrapenning enligt begränsningsregeln. Regelverket blir enklare och mer lättöverskådligt med en sådan ordning.

Av samma skäl anser regeringen att de befintliga åldersgränserna för hur länge föräldrapenning kan lämnas ska 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 femte skolåret i grundskolan. För barn födda 2013 och tidigare gäller i stället att föräldrapenning lämnas längst tills barnet har fyllt åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret i grundskolan.

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. Begränsningsregeln omfattar inte barn som adopteras. Den bestämmelse regeringen föreslår 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.

Endast ett fåtal remissinstanser har valt att kommentera förslaget avseende den personkrets som kommer att omfattas av begränsningsregeln. LO stöder utredningens analys och val att låta lagregeln omfatta alla föräldrar som kommer till Sverige med barn och blir bosatta, istället för att peka ut särskilda grupper baserat på ursprungsland eller migrant- eller flyktingstatus. Det hade enligt LO inte varit förenligt med diskrimineringsregelverken och inte heller acceptabelt ur demokratisk synpunkt. Som utvecklas nedan gör regeringen bedömningen att i vissa fall måste en avvikelse från begränsningsregeln göras med hänsyn till EU-regelverket. Det gäller för den personkrets som omfattas av likabehandlingsprincipen i EU:s samordningsförordning.

Adopterade barn

Enligt 12 kap. 8 § SFB gäller bestämmelserna om föräldrapenning i tillämpliga delar också vid adoption av barn. 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. Det 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 jämföras 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 enligt 12 kap. 12 § första stycket SFB. Även om barn som adopteras från utlandet också kommer till Sverige efter födseln, och i de allra flesta fall även efter den tidpunkt som är likställd med barnets födelse (tidpunkten då den som adopterat barnet har fått det i sin

Prop. 2016/17:154 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.

Adoptionscentrum delar bedömningen att begränsningsregeln inte ska omfatta barn som adopteras till Sverige eftersom barn som adopteras ofta är äldre och har upplevelser bakom sig som innebär att de har behov av det utrymme som föräldrapenningens samtliga dagar kan innebära för att kunna komma in i den nya familjen, förskolan samt skolan på ett bra sätt.

Den föreslagna begränsningsregeln omfattar således inte de barn som adopteras till Sverige. Utredningen har övervägt om detta behöver förtydligas i och med att begränsningsregeln införs i SFB. Utredningen har dock stannat vid att befintliga regler är tillräckliga för att säkerställa att adopterade barn inte omfattas av begränsningsregeln. *Kammarrätten i Göteborg* anser att det, trots de överväganden som gjorts av utredningen, bör förtydligas att adopterade barn inte omfattas av den föreslagna begränsningsregeln för att göra regelverket mer lättförståeligt. Ett sådant förtydligande skulle enligt kammarrätten kunna göras i 11 kap. 8 § eller 12 kap. 8 § SFB. Regeringen delar dock utredningens bedömning om att ett sådant tydliggörande inte är nödvändigt. Utredningen om en modern föräldraförsäkring (S2016:02) ska lämna ett slutbetänkande, vilket eventuellt kommer att påverka dessa delar av regleringen i SFB. Regeringen anser därför att vad som gör regelverket lättförståeligt framöver inte är enkelt att avgöra i nuläget och regeringen kommer därför inte att föreslå något sådant förtydligande.

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 föräldrapenning som kan lämnas vid flerbarnsfödelse enligt huvudregeln i stället placeras i första stycket, kan begränsningsregeln införas som ett nytt andra stycke i paragrafen. Regeringen lämnar därför ett sådant förslag. *Kammarrätten i Göteborg* anser att ordet "däremot" i den föreslagna begränsningsregelns andra mening bör tas bort. Regeringen gör samma bedömning.

5.2.2 Begränsningsregeln och diskriminering samt vissa EU-direktiv

Begränsningsregeln och diskriminering med avseende på nationalitet

Utredningen gör en grundlig analys av hur begränsningsregeln förhåller sig till likabehandlingsprincipen och finner att mycket talar för att en begränsning av rätten till föräldrapenning som enbart riktar sig till personer som inte tidigare varit bosatta i landet inte är förenlig med likabehandlingsprincipen i samordningsförordningen. Regeringen delar denna bedömning.

Under dessa förhållanden kan begränsningsregeln inte upprätthållas för den personkrets som omfattas av samordningsförordningen.

Kammarrätten i Göteborg ser nackdelar med att det införs en regel som redan i utgångsläget bedöms kunna strida mot vissa EU-rättsliga principer och därmed inte kunna upprätthållas för den personkrets som omfattas av denna reglering. Regeringen instämmer i att det är problematiskt att föreslå en begränsningsregel som i vissa fall inte kan upprätthållas. Att unionsrätten inom EU och EES kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelserna i SFB är förhållandevis vanligt inom socialförsäkringen.² Regeringen anser dock att det är att föredra att införa en mer allmänt hållen reglering för att uppnå det syfte som eftersträvas än att detaljreglera varje situation för sig.

Risken finns att en sådan regel som nu föreslås kan leda till otydligheter för tillämparen. Utredningen övervägde om detta problem skulle kunna lösas genom att det infördes en uttrycklig materiell bestämmelse i anslutning till begränsningsregeln i SFB som reglerar att avvikelser i vissa fall ska göras. Balkens systematik talar dock 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.

Kammarrätten i Göteborg menar att en tillämpning av allmänna principer om EU-rättens företräde i enlighet med 2 kap. 5 § SFB kan medföra svåra avvägningar med en oförutsebar rättstillämpning som följd. Enskilda föräldrars möjligheter att planera sina liv kan enligt *Kammarrätten i Göteborg* påverkas negativt av en sådan oförutsebarhet. Svårigheterna kan också antas orsaka merarbete i domstolarna.

Regeringen delar *Kammarrätten i Göteborgs* syn på vikten av förutsebarhet för föräldrar och att inte belasta domstolarna i onödan men avser ändå mot bakgrund av det ovan beskrivna och den pågående översynen av föräldraförsäkringen, att inte införa någon ytterligare bestämmelse i SFB.

Regeringen delar utredningens bedömning att begränsningsregeln som föreslås kan upprätthållas avseende de personer som omfattas av samarbetsavtal mellan Sverige och tredjeland. Också avseende övriga internationella rättsakter med krav på tillgång till social trygghet delar regeringen den analys som utredningen gör.

Begränsningsregeln och diskriminering med avseende på etnisk tillhörighet

Förbud mot diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet finns i diskrimineringslagen (2008:567). Den nu föreslagna begränsningsregeln omfattar alla föräldrar som kommer till Sverige med barn. Det görs ingen skillnad utifrån födelseland eller etnisk tillhörighet. Den personkrets som omfattas av regeringens förslag definieras således genom kriterier som är neutrala i förhållande till diskrimineringslagens

² Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken – En kommentar, 2 u., Norstedts juridik, 2015, s. 94.

Prop. 2016/17:154 diskrimineringsgrunder. Trots detta så konstaterar regeringen att en stor del av dem som kommer till Sverige med barn kan antas ha en annan etnisk tillhörighet än svensk.

Även om kriterierna är neutrala i förhållande till diskrimineringsgrunderna, kan skälen för kriterierna ha avgörande betydelse för frågan om direkt diskriminering. Skälet till att föräldrar som kommer till Sverige med barn särbehandlas är enligt regeringens förslag inte deras etniska tillhörighet, utan för att komma till rätta med nuvarande överkompensation av dagar för föräldrar till äldre barn. Utgångspunkten bör vara att föräldrar till äldre barn bör ha rätt till ungefär samma antal dagar som föräldrar med äldre barn i Sverige. En begränsning bidrar till att upprätthålla syftet med föräldrapenningen, dvs. att uttaget ska koncentreras till barnets yngre åldrar då behovet av föräldrarnas omsorg är som störst. Utredningen har mot denna bakgrund angett att den föreslagna begränsningen inte kan anses utgöra direkt diskriminering enligt diskrimineringslagen och det bakomliggande EU-direktivet. *Diskrimineringsombudsmannen* anger i sitt remissvar att de delar denna bedömning.

För att begränsningsregeln inte ska stå i strid med förbudet mot indirekt diskriminering krävs att den har ett berättigat syfte och att de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. *Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* menar att begränsningsregeln innebär indirekt etnisk diskriminering, utan att närmare specificera på vilket sätt. 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 dem som kommer till Sverige med äldre barn. För att uppnå detta syfte, bedömer regeringen att det är nödvändigt att begränsa föräldrapenningen för samtliga föräldrar som kommer till Sverige med barn. Den föreslagna begränsningsregeln borde enligt regeringen ha förutsättningar att bidra till ett påskyndande av etablering för en majoritet av de föräldrar som omfattas. Att begränsa antalet dagar för de föräldrar som kommer till Sverige med barn måste enligt regeringens 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. *Svenska barnläkarföreningen* menar att det är oklart om man med den föreslagna begränsningsregeln kan säga att alla barn har samma rätt till föräldrapenning. Det faktum att antalet dagar som föräldrar har rätt till enligt begränsningsregeln baseras på en genomsnittlig nivå gör dock villkoren mer rättvisa enligt föreningen. Genom att antalet dagar med föräldrapenning begränsas får föräldrar därmed en genomsnittlig nivå utifrån barnets ålder. 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. *Diskrimineringsombudsmannen* delar utredningens bedömning att begränsningsregeln inte strider mot förbudet mot indirekt diskriminering. Även regeringen delar utredningens bedömning.

Regeringen delar vidare utredningens bedömning att förslaget är förenligt med barnkonventionens diskrimineringsförbud samt Europa-konventionens diskrimineringsförbud.

EU:s skyddsgrundsdirektiv 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. Det finns begränsad praxis på området men utredningen gör bedömningen att begränsningsregeln är förenlig med skyddsgrundsdirektivets krav på att personer som har beviljats internationellt skydd ska ges samma nödvändiga stöd som det som tillhandahålls medborgare. Regeringen delar denna bedömning. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anför dock vissa tveksamheter gällande de föreslagna övergångsbestämmelsernas förenlighet med EU:s skyddsgrundsdirektiv. Detta kommenteras närmare under avsnitt 7 (Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser).

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. Även här finns begränsad praxis. Regeringen delar dock utredningens bedömning om att mycket talar för att begränsningsregeln är förenlig med direktivens krav.

Regeringen bedömer vidare att begränsningsregeln är förenlig med det så kallade mammaledighetsdirektivet³ och det så kallade föräldraledighetsdirektivet⁴.

5.2.3 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, 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 förpliktad att leva upp till barnkonventionens krav. Regeringen har också uttryckt sin intention att ge barnkonventionen ställning av svensk lag. Det är mot denna bakgrund mycket angeläget att analysera vilka konsekvenser den föreslagna begränsningsregeln får för barn.

De barn som träffas av begränsningsregeln 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 nämnts tidigare bedöms begränsningsregeln inte kunna

³ 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.

⁴ 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).

Hur begränsningsregeln kan påverka barns situation

Barns rätt till trygga uppväxtförhållanden bör stå i centrum för utformningen av familjepolitiken som helhet och föräldraförsäkringen i synnerhet. Principen om barnets bästa och barnets rätt till omvårdnad och kontakt med båda sina föräldrar är centrala i samtliga frågor som rör föräldraförsäkringen. *Barnombudsmannen* tillstyrker förslaget och välkomnar utredningens ingående resonemang kring vilka konsekvenser begränsningsregeln får för barn utifrån alla barns rätt till icke-diskriminering i artikel 2 och principen om barnets bästa i artikel 3. I vissa delar anser dock *Barnombudsmannen* att barnperspektivet hamnar i skymundan.

Regeringen menar att barnperspektivet är framträdande i förslaget. Eftersom det baseras på genomsnittlig användning av dagar, innebär det att barnen och föräldrarna som berörs av begränsningsregeln även fortsatt har en god möjlighet att anpassa sig till de behov som finns av gemensam ledighet och omvårdnad. På lång sikt kan förslaget också innebära att berörda barns ekonomiska situation förbättras avsevärt. Föräldrapenning ska framför allt täcka inkomstbortfall under barnets yngre år och används av föräldrar framför allt under barnets två första levnadsår. Förslaget till begränsning utgår från att rätten till antal dagar med ersättning vid föräldraledighet ska vara likvärdig utifrån barnets ålder.

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. Etableringen på arbetsmarknaden tar tid för vissa grupper av föräldrar vilket resulterar i att barnhushåll kan leva med låg ekonomisk standard under en stor del av barnens uppväxt. 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.

MFoF anser att utredningens analys av hur begränsningsregeln påverkar särskilt utsatta barn är otillräcklig. Denna grupp barn kan ha ett stort behov av att få föräldrarnas stöd för omställningen till det nya landet och möjligheten att vara föräldraledig en längre tid kan därför vara viktig för barnets bästa menar *MFoF*. Begränsningsregeln innebär mindre utrymme

för anpassning utifrån varje enskilt barns behov eftersom antalet dagar med föräldrapenning minskar. Enligt MFoF saknas det en tydlig redovisning av hur utredningen har vägt denna särskilda grupp barns behov mot intresset att förkorta tiden för föräldrars etablering på arbetsmarknaden. *Svenska barnläkarföreningen* framhåller att det huvudsakliga syftet med föräldraförsäkringen är att barn ska kunna ha god kontakt med trygga omsorgspersoner. Samtidigt anger de att förslaget ändå kan innebära positiva effekter för barn, men menar att fler åtgärder behöver säkerställas av samhället för att detta ska ske. De tar även upp att olika grupper av barn i högre åldrar kan ha olika stort behov av föräldralediga föräldrar. Svenska barnläkarföreningen menar att de andra funktioner i samhället som utredningen hänvisar till som ska träda in när barn har särskilda behov inte alltid täcker behovet av stöd för föräldrar och barn. De nämner särskilt möjligheten och rätten att arbeta deltid.

Utredningen lutar sig i sin motivering av förslaget mot den analys som gjordes vid införandet av fyraårsgränsen i SFB. Syftet med den förändring som gjordes var att betona att huvuddelen av föräldrapenningen bör användas när barnet är litet och behovet av omvårdnad från föräldrarna som störst. Vid remissförfarandet inför lagändringen pekade vissa remissinstanser, däribland Barnombudsmannen, på att barn och föräldrar som har flytt kan ha behov av mer ledighet än de föreslagna 96 dagarna. Regeringen instämde i bedömningen att barn som har flytt 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 av stor vikt 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 deltagande i förskoleverksamhet vara positivt för exempelvis språkutvecklingen och därmed också skapa bättre förutsättningar för att på sikt kunna nå kunskapsmål i skolan. Förskolan kan ha positiva effekter för barn som kommer till Sverige på grund av flykt eller med traumatiska händelser bakom sig. Utredningen hänvisar till forskning som visar att förskola 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 sig⁵. Regeringen vill i detta sammanhang även lyfta *Konjunkturinstitutets* analys, i remissvaret avseende utredningens betänkande, om att särskilt för barn från låginkomstfamiljer har förskola positiva långsiktiga effekter på skolprestationer och betyg.

Utredningen går utförligt igenom de olika stöd i samhället vars ansvar det är att hantera att barn eller familjer kan ha särskilda behov. Barn som har flytt till Sverige eller kommer med traumatiska erfarenheter med sig har rätt till stöd från ett antal samhällsaktörer. Regeringen ställer sig bakom den beskrivning som görs.

Föräldraförsäkringen har betydelse genom att den möjliggör gemensam rätt till ledighet för föräldrar och barn vilket i dessa situationer kan vara

⁵ Angel, Hjern, Att möta flyktingar, Studentlitteratur, 2004.

Prop. 2016/17:154 mycket viktigt oavsett barnets ålder. Samtidigt måste behovet av tid tillsammans med föräldern oavsett ålder vägas mot att huvuddelen av föräldrapenningen är tänkt att användas när barnet är litet och behovet om omsorg är som störst. Den nu föreslagna begränsningsregeln innebär att barn som blir bosatta när de är under ett år inte berörs av begränsningen. Det extra behov av stöd som särskilt utsatta barn kan ha måste hanteras inom ramen för övriga samhällsaktörers ansvar. Det är avgörande för både barns och föräldrars möjlighet till etablering att ett sådant stöd kan erbjudas utifrån varje enskilt barns behov.

Regeringen anser att det är självklart att övriga samhällsaktörer som har ansvar för utsatta barns välmående ska ta sitt ansvar även för de barn som har kommit till Sverige. Dessa aktörers funktionssätt eller gränssnitten mellan dem är dock ingenting som kan avhandlas i denna proposition. Regeringen vill emellertid i detta sammanhang lyfta det uppdrag till Statens skolverk som beslutades den 26 januari 2017 (dnr.U2017/00300/S). I detta framgår att Statens skolverk ska genomföra systematiska insatser i syfte att stärka huvudmännens förmåga att på kort och lång sikt erbjuda nyanlända barn och elever en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. Målet är högre måluppfyllelse i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och att förbättra förutsättningarna för goda kunskapsresultat för eleverna i grund- och gymnasieskolan. I uppdraget framgår även att för att barn ska känna sig trygga att delta i förskolans verksamhet och för att även barnens föräldrar ska vara införstådda och trygga med förskolans roll och verksamhet, är det t.ex. viktigt att förskolans personal och ledning har kunskaper om interkulturalitet. För att kunna stimulera språkutvecklingen hos barn med annat modersmål än svenska behövs kunskap om detta.

I föräldraledighetslagen finns en bestämmelse som möjliggör för en förälder till barn upp till åtta år att förkorta sin arbetstid, även utan föräldrapenningsuttag, och den bestämmelsen ändras inte genom den nu föreslagna begränsningsregeln.

Sammantaget anser regeringen att de fördelar som begränsningsregeln medför för barn måste vägas mot de behov som särskilt utsatta barn kan ha 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 regeringen att den till övervägande del torde kunna ha positiva konsekvenser för de barn som omfattas även om vissa barn riskerar att drabbas negativt. Det måste därför finnas en beredskap hos ansvariga samhällsaktörer för detta.

5.3 Ersättningsnivå och fördelning samt avstående av dagar mellan föräldrarna

Regeringens 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.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har kommenterat bedömningen att 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. *Falkenbergs kommun* och *SKL* tillstyrker. *Sunne kommun* tillstyrker de delar som rör fördelning av dagar mellan föräldrarna och lämnar den övriga bedömningen utan kommentarer. *LO* stödjer utredningens beslut att låta existerande lagregler om ersättningsnivåer, rätt till ledighet och förläggning av föräldrapenning kvarstå. Föräldrar som kommer till Sverige med barn har ett lika stort behov som andra att kunna använda föräldraförsäkringen på ett flexibelt sätt.

Kammarrätten i Göteborg lyfter fram att delbetänkandet inte innehåller något förslag om att 12 kap. 15 b § SFB ska vara tillämplig även för de personer som omfattas av den föreslagna begränsningsregeln och att några överväganden inte heller lämnas i detta avseende. Sådana överväganden bör göras enligt *Kammarrätten i Göteborg*. *Sveriges kvinno-lobby* har kommenterat de delar av förslaget som rör fördelning av dagar mellan föräldrar och avstående från föräldrapenning. De delar utredningens syn att nuvarande regler för reserverade dagar för vardera föräldern bör tillämpas även för de dagar som lämnas enligt begränsningsregeln.

5.3.1 Fördelningen av dagar mellan föräldrarna

Skälen för regeringens bedömning

Regeringens 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. 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 rätt till båda sina föräldrar. På så sätt betonas vikten av ett jämställt föräldraskap och vikten av att båda föräldrarna nyttjar möjligheten och erbjudandet om föräldraledighet. Dessa principer 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. Regeringens 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 enligt regeringens mening inte nödvändiga.

Detta innebär 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. Om föräldrarna i stället har gemensam vårdnad, får 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

Prop. 2016/17:154 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 rätt till föräldrapenning för hela tiden. Om en förälder på grund av sjukdom eller funktionshinder varaktigt saknar förmåga att vårda barnet, får en förälder föräldrapenning för hela förmånstiden (12 kap. 16 § SFB). *Kammarrätten i Göteborg* saknar i delbetänkandet förslag om att 12 kap. 15 b § SFB ska vara tillämplig även för de personer som omfattas av den föreslagna begränsningsregeln och några överväganden lämnas inte heller i detta avseende. Sådana överväganden bör göras enligt *Kammarrätten i Göteborg*. Regeringen bedömer att en fördelning av dagar kan göras med stöd av nämnd bestämmelse och anser därmed inte att det krävs en särskild reglering.

En konsekvens av att nuvarande bestämmelser ska tillämpas är att för föräldrar som tidigare tagit ut föräldrapenning enligt huvudregeln (efter ikraftträdandet) kommer det att göras en ny fördelning av dagar när de omfattas av begränsningsregeln. Det kan t.ex. handla om föräldrar som återvänder efter en tid av bosättning utomlands. I de fall endast en av föräldrarna tagit ut föräldrapenning eller merparten av dagar före flytten från Sverige skulle en ny hälftindelning kunna anses motverka syftet med delningen, dvs. att betona att båda vårdnadshavarna 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 före flytten från Sverige. Utredningen menar dock att dessa situationer inte torde vara särskilt vanliga och att införandet av ytterligare en regel i ett redan komplicerat regelverk därför inte är motiverat. Regeringen delar denna bedömning.

5.3.2 Ersättningsnivå och beräkning av föräldrapenning på sjukpenningnivå

Skälen för regeringens bedömning

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 bör gälla reglerna i 12 kap. 25–31 §§ SFB om hur föräldrapenningen på sjukpenningnivå ska beräknas. Regeringen delar denna bedömning och anser inte att några lagändringar behövs.

När det gäller ersättningsnivåer innebär detta att även föräldrapenning som lämnas enligt begränsningsregeln kan utges på sjukpenningnivå, grundnivå och lägstanivå. Valet av ersättningsnivå beror bland annat på om föräldern 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 sjukpenningnivå eller grundnivå. Efter 180 dagar gäller att föräldrapenning kan lämnas för 210 dagar på antingen sjukpenningnivå eller grundnivå och för 90 dagar på lägstanivå.

För de föräldrar som tillsammans får 100 ersättningsdagar kommer samtliga dagar att hamna inom vad som avses med ”de första 180 dagarna”. Föräldrapenning kan då lämnas på antingen sjukpenningnivå eller grundnivå. Får föräldrarna däremot sammanlagt 200 ersättningsdagar 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 föräldrapenning ska lämnas under de första 180 dagarna av ersättningstiden. I 12 kap. 39–41 §§ SFB finns bestämmelser om ersättning för tiden därefter. Av samma skäl som regeringen redovisade ovan avseende införande av eventuella särregler för föräldrapenning enligt begränsningsregeln anser regeringen inte heller att några lagändringar bör göras avseende detta. Nuvarande reglering bör gälla även för föräldrapenning som lämnas enligt begränsningsregeln. Bland annat *LO* och *SKL* ställer sig bakom bedömningen.

En konsekvens av att nuvarande bestämmelser ska tillämpas är att föräldrar som tidigare tagit ut föräldrapenning enligt huvudregeln (först efter ikraftträdandet) kommer på nytt dagar att tilldelas föräldrarna på grundnivå eller på sjukpenningnivå när de omfattas av begränsningsregeln. Regeringen bedömer att inte heller här bör det införas en särskild fördelningsbestämmelse som tar hänsyn till det uttag föräldrarna har gjort före flytten från Sverige. Argumenten är desamma som anförts ovan avseende fördelningen av dagar mellan föräldrarna. 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 § SFB gäller föräldrapenning för de första 180 dagarna för föräldrar som är försäkrade för både bosättningsbaserad och arbetsbaserad försäkring. 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 i 240 dagar i följd före barnets födelse ska ha varit försäkrad för sjukpenning enligt 6 kap. 6 § 3 SFB. Vidare ska föräldern under hela den tiden haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning enligt 24 §, dvs. en sjukpenning på minst 180 kronor per dag. Om villkoret inte är uppfyllt kan föräldrapenning betalas ut på grundnivå, vilken för närvarande ligger på 250 kronor per dag. De som kommer till Sverige med äldre barn får i dag en mycket hög andel av ersättningen på grundnivå, dels som en konsekvens av 240-dagarsvillkoret, dels på grund av bristande arbetsmarknadsanknytning.

Nackdelarna med att behålla nuvarande reglering är att föräldrar som kommer till Sverige med barn finns små möjligheter att uppfylla 240-dagarsvillkoret. Rätten till ersättning i relation till inkomsten blir kraftigt begränsad för de föräldrar som faktiskt förvärvsarbetar. Möjligheten att i praktiken vara föräldraledig kan påverkas negativt av detta, då inkomstförlusten vid en ledighet kan bli för stor. Å andra sidan är den totala mängden dagar som regeringen 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 en längre tids föräldraledighet med yngre barn. För

Prop. 2016/17:154 de föräldrar som inte är etablerade på arbetsmarknaden är ersättningen 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 fyraårsgränsen i 12 kap. 12 § tredje stycket SFB. För föräldrar som blir försäkrade för föräldrapenning först efter denna gräns, dvs. för barn som är äldre än fyra år när de kommer till Sverige och som är födda från och med den 1 januari 2014, gäller inte 240-dagarsvillkoret.

Regeringen gör dock bedömningen även avseende 240-dagarsvillkoret att nuvarande bestämmelser bör gälla även för föräldrapenning som lämnas enligt begränsningsregeln. Föräldraförsäkringssystemet i Sverige är mycket generöst, såväl avseende tiden för ersättning som ersättningsnivån. Mot den bakgrunden 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 200 dagar, att inte ställa krav för att få inkomstrelaterad ersättning skulle innebära en överkompensation i förhållande till vad som gäller för övriga föräldrar. För de föräldrar som endast omfattas av den arbetsbaserade försäkringen kan 240-dagarsvillkoret innebära att rätten till ersättning utebli enligt vad som följer av regleringen i 12 kap. 37 § SFB. Detta gäller även i dag.

5.3.3 Avstående av föräldrapenning till förmån för den andra föräldern

Skälen för regeringens bedömning

Föräldrapenningen är delad mellan föräldrarna vid gemensam vårdnad. Uttaget är dock fortfarande långt ifrån jämställt, kvinnor tar ut såväl en majoritet av ersättningsdagarna, som en majoritet av ledigheten. För att motverka de negativa effekter som uppstår av en snedfördelning av ledigheten, framför allt för kvinnors arbetsmarknadssituation, samt för att uppmuntra ett jämställt föräldraskap och ge barn tillgång till båda sina föräldrar har s.k. reserverade månader introducerats i föräldraförsäkringen. Genom att reservera dagar för vardera föräldern ska incitamenten för att dela föräldrapenningen öka. I dag finns enligt 12 kap. 17 § SFB möjlighet att avstå rätt till föräldrapenning, utom de 90 s.k. reserverade dagarna på sjukpenningnivå, till den andra föräldern. De reserverade dagarna höjdes från 60 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.

I likhet med vad som anförs ovan avseende ersättningsnivåer och fördelning av dagar mellan föräldrarna i övrigt anser regeringen att nuvarande regler för reserverade dagar bör tillämpas även för de dagar som lämnas enligt begränsningsregeln. Några lagändringar behövs inte. *Sveriges Kvinnolobby* delar regeringens syn att nuvarande regler för reserverade dagar för vardera föräldern bör tillämpas även för de dagar som lämnas enligt begränsningsregeln.

Om föräldrar 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, finns inga reserverade dagar och föräldrarna kan fritt överlåta samtliga dagar till varandra. Eftersom det många gånger tar lång tid att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden efter bosättning i Sverige och det många gånger är svårt att uppfylla 240-dagarsvillkoret kommer många av de föräldrar som kommer till Sverige med barn att hamna i den situationen att samtliga dagar går att överlåta mellan föräldrarna. Utgångspunkten är dock att föräldrapenningen är delad lika mellan föräldrarna och att 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 överlåteras 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 respektive förälder, dvs. 120 dagar. För barn födda from 1 januari 2016 är det som tidigare beskrivet 180 dagar som är 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.

I betänkandet konstaterar utredningen att det är otillfredsställande att ersättning på grundnivå inte omfattas av kraven på reserverade dagar och att föräldrar enbart med motivet att de har låg eller ingen inkomst inte uppmuntras att använda föräldrapenning på samma jämställda sätt som de som är berättigade till ersättning på sjukpenningnivå. Utredningen menar dock att det är för tidigt att komma med förslag i denna riktning i delbetänkandet och avser att återkomma i frågan i slutbetänkandet. Regeringen delar utredningens syn på frågan.

5.4 Nivån på föräldrapenning vid flerbarnsfödelse

Regeringens 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.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har särskilt kommenterat eller avstyrkt förslaget. Flera remissinstanser såsom *LO* och *Sveriges Kvinnolobby* ger dock uttryck i sina svar för att nivåerna generellt är rimliga.

Skälen för regeringens förslag

Som angetts i tidigare avsnitt föreslår regeringen 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

Prop. 2016/17:154 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. Regeringen anser att det finns utrymme och tillfälle för att förenkla och renodla reglerna när det nu 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 enligt regeringen lämnas på sjukpenningnivå, dock lägst på grundnivå. Regeringen lämnar därför ett sådant förslag.

5.5 Avräkning av tid med föräldrapenningsförmån enligt utländsk lagstiftning

Regeringens 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.

Regeringens 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.

Utredningens förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Sunne kommun* tillstyrker förslaget. Övriga remissinstanser har inte kommenterat förslaget och bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

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 för ska räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan betalas ut för. Avräkningen görs för den utländska förmånen oavsett vem av föräldrarna som har fått ersättning.

Den begränsningsregel som nu föreslås skulle kunna beskrivas som en ”fiktiv avräkning” av de 480 dagarna om barnet blir bosatt här vid en senare tidpunkt än födseln. Det skulle därför kunna hävdas att det inte finns någon anledning att göra en ytterligare avräkning. De dagar som avräknas enligt begränsningsregeln är dock dagar som ska motsvara en tid då föräldern inte har haft rätt till föräldrapenning och det kan därför även anses rimligt att göra en faktisk avräkning i de fall då föräldern har fått utbetalt motsvarande utländsk förmån. Detta innebär även att regel-

systemet blir mer enhetligt. Avräkning görs också för föräldrapenning som lämnas enligt fyraårsgränsen i 12 kap. 12 § tredje stycket SFB. Regeringen föreslår därför att en utländsk förmån ska räknas av även från den föräldrapenning som lämnas enligt begränsningsregeln. Samma ordning som för avräkning vid fyraårsgränsen bör tillämpas eftersom det gör regelverket enklare och mer lättöverskådligt.

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 alltså en fråga av en avräkning från högsta antalet fiktiva dagar för föräldrapenning.

Motivet till att inte dela upp dagarna 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 avräknas från det högsta möjliga antalet dagar kan vara att färre dagar i vissa fall bortfaller för tid efter fyraårsgränsen, än om dagarna hade räknats av från dagar efter fyraårsgränsen (se ovan anförd prop.).

Om samma ordning som gäller för fyraårsgränsen skulle tillämpas för föräldrapenning som lämnas enligt begränsningsregeln, skulle konsekvensen för en förälder som har ensam vårdnad om barnet och som exempelvis 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 blir 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 för barnet endast lämnas i 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. Det skulle innebära en mer exakt avräkning men det skulle samtidigt innebära en kraftigt ökad administration, eftersom Försäkringskassan i varje enskilt fall skulle behöva uppgifter om det exakta datumet för föräldraledighet och utbetalning av ersättning från utländsk myndighet. Regeringen anser 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 lämnats. Det antal dagar som då återstår ligger till grund för beräkning av antal dagar för vilka det lämnas föräldrapenning enligt den föreslagna begränsningsregeln. Regeringen 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 första 180 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

Prop. 2016/17:154 göras från de dagar som föräldern själv skulle kunna ha rätt till. Eftersom avräkning görs från fiktiva dagar finns det inte några föreskrifter om att avräkning i första hand ska ske från de första 180 dagarna eller på sätt som anges i 34 § andra stycket SFB. Även denna bestämmelse bör tillämpas för föräldrapenning som lämnas enligt den föreslagna begränsningsregeln. Några författningsändringar behöver inte göras eftersom paragrafen redan hänvisar till 12 kap. 33 § andra stycket SFB.

5.6 Uppföljning av effekterna av begränsningar i föräldrapenningen

Regeringens bedömning: Effekterna av den föreslagna 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.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser kommenterar inte bedömningen. *Diskrimineringsombudsmannen* och *LO* tillstyrker. Bland de som kommenterar är det flera olika aspekter som lyfts upp som viktiga i en uppföljning.

ISF tillstyrker bedömningen och menar att om regeländringen införs är det av stor vikt att följa upp om den lever upp till syftet om en snabbare arbetsmarknadsetablering samt att utvärdera både sociala och ekonomiska effekter av begränsningarna i föräldrapenningen. De lyfter även att det är viktigt att det i Försäkringskassans statistik går att skilja ut ärenden enligt den nya begränsningsregeln för att möjliggöra utvärdering av förändringen i föräldraförsäkringen.

Sveriges Kvinnolobby delar utredningens bedömning att effekterna av den föreslagna begränsningsregeln måste följas upp. De vill framhålla att effekterna särskilt ska analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv. De menar också att informationen om Arbetsförmedlingens insatser måste förbättras till dem som inte omfattas av etableringsuppdraget.

Områdesnämnden för humanvetenskap vid Stockholms universitet menar att det finns skäl att grundligt följa de konsekvenser förslaget får för berörda barn, särskilt eftersom att familjer som upplevt traumatiska händelser kommer att utgöra en stor andel av den grupp som kommer att beröras av förslaget. De anger vidare att det inte är givet att förutsättningarna för denna grupp är desamma som för svenskfödda som omfattas av föräldraförsäkringen. De anser det önskvärt att försöka koppla någon form av utvärderingsansats som särskilt adresserar utfallen för barnen i samband med att förslaget vinner laga kraft.

SKL tillstyrker och förutsätter att en uppföljning även ska gälla effekter på kommunal verksamhet, så som ekonomiskt bistånd, minskade skatteintäkter, ytterligare förskoleplatser, förskoleklassplatser och fritidshemsplatser. Även *Malmö kommun* tillstyrker och vill att effekterna av begränsningsregeln ska följas upp, i denna uppföljning menar de att även effekterna på kommunens verksamheter bör ingå.

Tanums kommun anser att kommunernas eventuellt ökade kostnader för försörjningsstöd bör utredas och följas upp efter ikraftträdandet. Den belastning som finns på förskoleverksamheten i kommunerna som gör det svårt att tillhandahålla lokaler och utbildad personal i tillräcklig omfattning samt tröskeeffekter kan bli påtagliga för små tätorter menar *Tanums kommun*. Med anledning av detta bör enligt kommunen även kommunernas eventuellt ökade kostnader för förskoleverksamhet utredas och följas upp efter ikraftträdandet.

Ekerö kommun tillstyrker och anser att bedömningen ska kompletteras med förslag på hur kostnadsutvecklingen för kommuner efter ikraftträdandet ska följas upp. De anser vidare att förslagen ska kompletteras gällande hur staten ska vidta åtgärder för att kompensera kommunerna för övervältring om förändringarna leder till en oavsiktligt högre kostnadsökning än vad delbetänkandet utgår ifrån i konsekvensbedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringen anser att det finns behov av att följa upp den föreslagna reformen ur flera aspekter. Områdesnämnden för humanvetenskap vid Stockholms universitet anser att en utvärderingsinsats som särskilt adresserar regeländringens utfall för barn behöver genomföras i samband med att förslaget vinner laga kraft. Regeringen menar att en uppföljning bör ske avseende såväl de effekter som förslaget har på föräldrapenninguttag för kvinnor och män, kvinnors och mäns etablering i arbets- och samhällslivet, som konsekvenser för barns situation och för barns tillgång till föräldrarna behöver följas. Precis som *ISF* skriver i sitt remissvar är det avgörande att det i Försäkringskassans statistik går att urskilja ärenden enligt den nya begränsningsregeln för att en utvärdering av regeländringen i föräldraförsäkringen ska vara möjlig. Dessutom anser *SKL* och flera kommuner att en uppföljning som även inkluderar effekterna för kommunerna ska göras. Regeringen anser att det finns ett behov av att följa i vilken utsträckning reformen medför ökade kostnader för kommuner i form av ekonomiskt bistånd och ökade kostnader för förskola och pedagogisk omsorg. Effekterna för kommunerna kan i regeringens mening inte heller helt separeras från vilken effekt förslaget haft avseende föräldrars etablering i arbets- och samhällslivet eller barns situation eftersom detta är frågor som nära påverkar varandra. En uppföljning kommer således även att behöva inkludera frågor som rör kommunens verksamhet.

Gruppen föräldrar som berörs av förslaget är mycket heterogen. Många av de berörda föräldrarna har goda förutsättningar till etablering på egen hand medan andra föräldrar kan vara i stort behov av insatser för att detta ska ske. Den senare gruppen, främst de som inte ingår i etableringsuppdraget, nås inte alltid av information om t.ex. Arbetsförmedlingens insatser, möjligheten till studiemedel eller annan hjälp för att närma sig arbetsmarknaden. Det finns därmed risk att gruppen inte får tillgång till rätt stöd eller hamnar utan egen försörjning när möjligheten till föräldrapenning begränsas. Utredningen menar att informationen till gruppen om möjliga vägar och hjälp till arbetsmarknads-etablering bör förstärkas. Regeringen delar denna bedömning, och menar att det finns starka incitament för kommunerna att tidigt ge föräldrar som kommer till Sverige

Prop. 2016/17:154 med barn information om de olika vägar till etablering och självförsörjning som finns. Arbetsförmedlingen har en viktig uppgift i att tillhandahålla information om sina insatser så att berörda målgrupper kan ta del av den.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för enskilda

Särskilt om konsekvenserna för barn

De barn som omfattas av förslaget om en reducerad föräldrapenning är främst barn som kommer till Sverige med sina föräldrar under sitt andra levnadsår. 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 sker dock ett långvarigt uttag av föräldrapenning trots att barnet är äldre, vilket kan medföra ett antal negativa konsekvenser för såväl barnet som för föräldrarna. Regeringens förslag har som sin utgångspunkt att föräldrapenning i huvudsak ska användas när barnet är yngre. 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 regeringen att den till övervägande del torde kunna ha positiva konsekvenser för de barn som omfattas även om den kommer att ha negativa effekter i form av kortare gemensam ledighet för några barn vars behov av sådan ledighet är stort. För dessa barn finns dock annat stöd tillgängligt inom ramen för andra samhällsaktörers ansvar. Vidare får även dessa barn i och med förslaget tillgång till de fördelar som förskolan kan innebära i form av språkutveckling och nätverk samt på längre sikt det bättre ekonomiskt. Se vidare under avsnitt 5 (Överväganden och förslag).

Ekonomiska konsekvenser för enskilda

Vad gäller de ekonomiska effekterna av förslaget för den enskilde och för olika typer av hushåll bedömer regeringen 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, framför allt kvinnor, 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 inkomst under riksnormen för ekonomiskt bistånd. En något större andel kvinnor än män hade en disponibel inkomst under riksnormen (32 procent av kvinnorna och 29 procent av männen).

Förslaget till begränsning kommer 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 eller aktivitetsstöd. 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. Effekten för enskilda kommer att variera kraftigt mellan olika typer av hushåll, beroende på vilka antaganden som görs om hushållets sammansättning och alternativ sysselsättning.

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.

6.2 Konsekvenser för integrationen och jämställdheten

En snabbare etablering av nyanlända på arbetsmarknaden är en prioriterad fråga för regeringen. Det förslag som regeringen nu lämnar förväntas ha resultat som ligger i linje med detta.

Med nuvarande regelverk för föräldrapenning är det möjligt att vara frånvarande från arbetsmarknaden 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 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.⁶ En längre tids föräldraledighet kan försena den processen.

Regeringens förslag innebär att möjligheten att vara föräldraledig med äldre barn minskar betydligt jämfört med dagens situation. Detta förväntas gynna etableringen på arbetsmarknaden för vissa föräldrar. Det bör dock påpekas att åtgärden endast utgör en del av de åtgärder som krävs för 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 som personer som inte har samma behov.

⁶ Med rätt att delta, nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden, SOU 2012:69.

När föräldrar t.ex. 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 uttagsmönster 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 arbetsmarknadspolitiska insatser. 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.⁷ En begränsad rätt till föräldrapenning för äldre barn kan därmed förväntas snabba på främst kvinnors etablering genom att minska risken för inläsningseffekter. 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 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 få ersättning i enlighet med den sjukpenninggrundande inkomsten 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 föräldraförsäkringen kan moderniseras, och då särskilt

⁷ Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens återsrapportering 2015, etablering av vissa nyanlända, statistik kring etableringsuppdraget.

gällande att föräldraförsäkringen i högre grad än i dag fördelas jämförbart mellan föräldrarna. Regeringen avser att i och med detta återkomma i frågan.

Prop. 2016/17:154

Regeringen 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 jämförbara 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 avsnitt 5 (Överväganden och förslag), anser såväl utredningen som regeringen därför att det är för tidigt att föreslå ändringar av regelverket i detta avseende i delbetänkandet. Utgångspunkten är som tidigare har 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. Regeringen 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 regeringens förslag bidra till att nå regeringens mål om snabbare etablering på arbetsmarknaden för framförallt kvinnor, samt bidra till ökad jämförbarhet i form av ökad ekonomisk självständighet för kvinnor på kort och lång sikt.

6.3 Konsekvenser för staten

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.

Regeringen har föreslagit andra övergångsbestämmelser än utredningen. Dessa innebär att föräldrar som bosatt sig i Sverige innan ikraftträdandet kommer att få föräldrapenning enligt begränsningsregeln om de första gången tar ut föräldrapenning för ett barn efter ikraftträdandet. Regeringen gör inte bedömningen att detta är anledning nog att frångå utredningens skattningar kring antal personer som berörs eller kring vilka kostnader som uppstår inom de olika ersättningarna. Skattningarna är redan från början osäkra och det går inte på något enkelt sätt att förutse hur den grupp föräldrar som berörs ytterligare av de av regeringen föreslagna övergångsbestämmelserna kommer att agera. Den ytterligare

Prop. 2016/17:154 grupp föräldrar som kan tillkomma får därför anses rymmas inom den osäkerhet som den lagda prognosen redan innebär. Försäkringskassans handläggningskostnader kommer dock att påverkas, vilket bland annat beror på att systemet måste byggas ut ytterligare, se närmare nedan.

Föräldraförsäkringen

Utgifterna för föräldrapenning och tillhörande statlig ålderspensionsavgift uppgick under 2015 till 30,8 miljarder kronor. Som en följd av regeringens förslag beräknas en utgiftsminskning ske för föräldrapenning och för den statliga ålderspensionsavgiften för föräldrapenning. Den beräknade utgiftsminskningen baserar sig på ett 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 handläggnings-tider för asylansökan eller för uppehållstillstånd vid anhöriginvandring. Basen för utredningens beräkning är SCB:s befolkningsprognos för personer som blir folkbokförda i Sverige.

Vidare 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 förslaget 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.

De övergångsbestämmelser som regeringen föreslår innebär att föräldrar som blivit bosatta med sina barn i Sverige när barnet var över ett år men inte tagit ut föräldrapenning innan ikraftträdandet kommer att få föräldrapenning enligt begränsningsregeln när de första gången ansöker om föräldrapenning efter ikraftträdandet. Hur kännedomen om denna regelförändring kommer att påverka berörda föräldrars eventuella uttag innan ikraftträdandet är mycket svårt att förutse. De berörda föräldrarna bedöms dock inte vara så pass många att deras eventuella uttag påverkar de beräkningar som utredningen gjort på något märkbart sätt.

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. 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 arbetsmarknadspolitiska insatser inleds. Det kan även innebära att föräldrar ser att föräldraledighet med föräldrapenning för äldre barn inte längre är ett försörjningsalternativ på längre sikt och att de därför avvaktar med att ansöka om ersättning, vilket även får till följd att de har dagar kvar om behov skulle uppstå senare.

De föräldrar som har blivit bosatta längre tillbaka i tiden men som valt att inte ta ut någon föräldrapenning för sitt barn kan med anledning av de föreslagna övergångsbestämmelserna ansöka om ersättning i syfte att inte gå miste om dagar. Det är dock inte troligt att de inleder ett längre sammanhängande uttag eftersom de kan antas ha annan sysselsättning.

Eftersom beteendeförändringar är svåra att uppskatta har historiska data om uttaget av föräldrapenning för de som kommer till Sverige använts. 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 uttagsmönster 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 över-skattning 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.

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

Tabell 6.1 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: Utredningens beräkningar.

I tabellen ovan presenteras det antal barn och föräldrar som utredningen bedömer kommer att beröras av begränsningsregeln respektive år. Övergångsbestämmelserna som föreslås av regeringen innebär att antalet barn och föräldrar kan bli något större. Regeringen gör dock bedömningen att dessa ryms inom den ram som prognosen utgör. Fler kvinnor än män kommer att beröras av förslaget.

Enligt de skattningar som utredning har gjort 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. 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. Beräkningarna är som tidigare nämnts baserade på ett antal osäkerhetsfaktor och bör beaktas mot denna bakgrund.

Övriga ersättningar

Förslaget om begränsning av föräldrapenning leder till att möjligheten att vara hemma med äldre barn minskar jämfört med dagens situation. Detta kommer att leda till ett ökat deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och därmed även ökade eller tidigare lagda utgifter för exempelvis etableringsersättning, aktivitetsersättning eller studiemedel samt för exempelvis bostadsbidrag.

Etableringsersättning

Ungefär sextio procent av de föräldrar som direkt berörs av förslaget om begränsning (dvs. som kan förväntas minska sitt uttag av föräldrapenning) bedöms istället komma 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 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. En uppskattning av antalet kvinnor och män som beräknas övergå till eller utöka sitt deltagande i insatser inom ramen för etableringsuppdraget redovisas i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Uppskattning av antalet kvinnor och män som övergår till insatser inom etableringsuppdraget efter året för invandring samt antalet barn till dessa föräldrar

Prop. 2016/17:154

	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: Utredningens beräkningar.

Det är här viktigt att poängtera 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. 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.

Övergång till etableringsersättning sker framför allt för kvinnor. Kvinnorna tidigarelägger eller intensifierar sitt inträde i etableringsuppdraget, vilket innebär att kostnader tidigareläggs. Om det tar tid tills dess att föräldern får påbörja insatser, t.ex. om kommunen inte tidigt efter bosättning hänvisar föräldrarna till Arbetsförmedlingen, 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. 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.

Utgifterna för etableringsersättning kommer troligen 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, trots att denna grupp inte kan bedömas som särskilt stor. 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 även en omfördelning av utgifter över tid, där deltagare som skulle ha påbörjat insatser först en tid efter invandringen nu tidigarelägger sådan aktivitet. Arbetsförmedlingen menar att det mot bakgrund av befintlig statistik inte går att säga om förslaget leder till att fler personer kommer att omfattas av etableringsuppdraget eller om det endast kommer att medföra ett tidigare läggande av deltagande i insatser inom etableringen. Kostnadsökningarna bör ses mot denna bakgrund.

Utgifterna för etableringsersättningen (1:3 under utgiftsområde 13) uppgick under 2016 till 4,2 miljarder kronor. Utgifterna för etableringsersättningen uppskattas komma att öka med förslaget, 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. Avseende etableringstillägget uppskattas att utgifterna kommer att öka med ca 2 miljoner kronor 2017 och ca 10 miljoner kronor per år mellan 2018 och 2020. I skattningarna 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 regeringen 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. Det kan 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. 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 begränsade.

Bostadsbidrag

Många av de föräldrar som kommer till Sverige har en svag arbetsmarknadsanknytning och därmed låga inkomster, och erhåller 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 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. Etableringsersättning på full tid och föräldrapenning på grundnivå är jämförbara när hänsyn även tas till etable-

ringstillägget 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. Förhoppningen att det ökade deltagandet i arbetsökande åtgärder och andra etableringsåtgärder ska resultera i att deltagandet på arbetsmarknaden ökar och att behovet av bostadsbidrag därmed minskar på lång sikt.

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. 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 föräldrar som kommer till Sverige med barn kommer att minska jämfört med vad som är fallet i dag eftersom att det minskade antalet dagar även minskar antalet potentiella anmälningar och antalet utbetalningar. De föreslagna övergångsbestämmelserna kommer dock enligt Försäkringskassan att innebära ett ökat antal ärenden, till en kostnad av 3 miljoner kronor per år.

På grund av den maskinella hanteringen innebär förslaget inte några direkta kostnadsminskningar för Försäkringskassan. Dessutom tillkommer vissa kostnader för information riktad till de föräldrar som berörs av de nya övergångsbestämmelserna, uppdatering av informationsmaterial och handlägningsstöd. Dessa kostnader beräknas vara marginella och av engångskaraktär.

Förslaget kan komma att leda till ökade eller tidigarelagda 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. 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. Försäkringskassan sköter utbetalningen av ersättningen som sker månadsvis. Antalet utbetalade etableringstillägg väntas även att öka. Även utbetalningarna

Prop. 2016/17:154 av aktivitetsstöd kan komma att öka något. Detta förväntas leda till ökade handläggningskostnader för Försäkringskassan. Försäkringskassan ansvarar även för handläggningen av etableringstillägget.

Försäkringskassans möjligheter till effektiv kontroll av handläggning och utbetalning av föräldrapenning förväntas inte påverkas av förslaget.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen kommer att påverkas av förslaget på så sätt att fler föräldrar får ökade incitament att delta i etableringsuppdraget och arbetsmarknadspolitiska program. Det är svårt att avgöra om antalet arbetssökande, deltagare i arbetsmarknadspolitiska program eller i etableringsuppdraget ökar eller om det snarare sker en omfördelning över tid. D.v.s. vilken del av den förväntade volymökningen i form av fler kvinnor och män i t.ex. etableringsuppdraget eller i jobb- och utvecklingsgarantin som utan begränsningsförslaget skulle ha tagit del av Arbetsförmedlingens insatser vid en senare tidpunkt än vad som nu 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. De föräldrar som utan förslaget skulle ha varit föräldralediga hade då registrats som förhindrade att delta i etableringsplanen på grund av föräldraledighet eller avvaktat med att upprätta en etableringsplan tills att föräldraledigheten tagit slut. Etableringsplanen ska dock upprättas senast ett år efter att en person folkbokförts, personen förlorar därefter rätten till etableringsplan. 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.

Som en följd av förslaget stärks incitamenten för föräldrar att i högre utsträckning delta i arbetsförberedande insatser på heltid. För Arbetsförmedlingen innebär det dels att kostnader för stöd till inskrivna arbetssökande samt handläggningen av ärenden med etableringsersättning och aktivitetsstöd ökar jämfört med tidigare, dels att kostnaderna för själva deltagandet i etableringsinsatser och arbetsmarknadspolitiska program ökar. Det är också så att viss administration som Arbetsförmedlingen har haft utan förslaget kan minska, exempelvis hanteringen av etableringsersättning i relation till föräldraledighet eller administration förknippad med att en förälder avbryter insatser på grund av föräldraledighet med föräldrapenning.

För utgiftsområde 14, anslag 1:1 Arbetsförmedlingen beräknas kostnaderna öka som en följd av förslaget med 5 miljoner kronor 2017 och med 25 miljoner kronor 2020. För utgiftsområde 13, anslag 1:4 Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare beräknas utgifterna öka med 9 miljoner kronor 2017 och med 45 miljoner kronor 2020. Uppgifterna får ses som osäkra då de baseras på ett antal osäkerhetsfaktorer.

Övriga statliga myndigheter

Efterfrågan på studieplatser och studiemedel kan komma att öka något för de föräldrar som väljer att vidareutbilda sig när möjligheten till föräldraledighet minskar. 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.

Sammantagna kostnader för staten och finansiering

Samtliga beräkningar av kostnader får ses som prognoser snarare än exakta beräkningar eftersom underlaget innehåller många osäkerhetsfaktorer. Med detta som utgångspunkt kan en diskussion om de sammantagna kostnaderna föras. I den nedanstående tabellen presenteras de direkta effekter som förslaget beräknas ha på statens budget. Förslaget bedöms inte innebära behov av extra medel för Arbetsförmedlingen utan finansieras inom ram. Regeringen kommer att följa reformen och de ökade kostnader den innebär för myndigheternas räkning.

Tabell 6.3 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	8	8	8	8
Arbetsförmedlingen	5	35	28	25
Totalt	2	-37	-14	-22

Källa: Utredningens samt regeringens egna beräkningar.

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.

6.4 Konsekvenser för kommunerna

I detta avsnitt presenteras förslagets 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.

Ekonomiskt bistånd

Som en konsekvens av att möjligheten till ersättning med föräldrapenning minskar för de föräldrar som kommer till Sverige med barn kan

Prop. 2016/17:154 behovet av ekonomiskt bistånd för vissa hushåll komma att öka på kort sikt. Detta är något som flera remissinstanser lyft i sina remissvar. 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. Från bosättningstillfället 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. 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 utebliven föräldrapenning på det ekonomiska biståndet ökar kommunernas utgifter relativt kraftigt. Detta är dock inte troligt. Föräldrar som genom förslaget inte längre har möjlighet att få föräldrapenning kommer därmed att i stället få andra typer av ersättningar som t.ex. aktivitetsstöd, eller etableringsersättning eller gå vidare till förvärvsarbete eller studier. En del föräldrar kommer också i samband med att de får fler barn i Sverige få föräldrapenning för det nya barnet samt eventuellt kompletterande ekonomiskt bistånd. I den mån hushållet då är i behov av ekonomiskt bistånd är det alltså inte till följd av regeringens förslag.

De föräldrar som inte kan försörja sig men som kan arbeta ställs enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande för att få rätt till ekonomiskt bistånd. Om det finns godtagbara skäl har den enskilda rätt till ekonomiskt bistånd även om föräldern inte står till arbetsmarknadens förfogande.

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. Regeringen bedömer att kommunernas ökade kostnader för ekonomiskt bistånd kommer att uppgå till 40 miljoner 2017, 70 miljoner 2018, 74 miljoner 2019 och 76 miljoner 2020. Det bör noteras att skattingarna är behäftade med stor osäkerhet och på längre sikt bedöms behovet av ekonomiskt bistånd minska för gruppen varmed den sammantagna kostnadsökningen blir lägre.

Förskola, förskoleklass och fritidshem

Barn som är födda utomlands deltar i lägre utsträckning i förskola än 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. Det är 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 525 timmar per år erbjuds också från höstterminen det år barnet fyller tre år. 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 och en ökad efterfrågan på förskoleplatser kan innebära en större utmaning för vissa kommuner på kort sikt. 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.

Barn som omfattas av rätten till plats i förskoleklass deltar även i mycket hög utsträckning i sådan verksamhet (97 procent år 2015). Uttaget av föräldrapenning är heller inte särskilt högt för den åldersgruppen.

Tabell 6.4 Bruttokostnader för fler platser i förskola och pedagogisk omsorg, förskoleklass och fritidshem, i miljoner kronor. 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

För förskola/pedagogisk omsorg avses genomsnittlig kostnad för förskola enligt Skolverket, 2015

Kostnaderna avser bruttokostnader för kommunerna. Om hänsyn tas till av föräldrarnas inbetalda avgifter för plats i de olika verksamheterna reduceras kostnaderna något.

Regeringen gör bedömningen att kommunens kostnader troligtvis ökar, främst på kort sikt. Samtliga beräkningar får dock ses som prognoser snarare än exakta beräkningar eftersom underlaget innehåller många osäkerhetsfaktorer. Det har även flera remissinstanser påpekat. Regeringen anser inte att finansieringsprincipen gäller i detta fall men bedömer att förslaget kan komma att påverka det kommunala skatteunderlaget och kommunernas utgifter. Regeringen gör årligen en bedömning av kommunsektorns finanser i samband med fastställandet av statsbidragsramen.

Det kommunala självstyret

De förslag som lämnas i propositionen kommer inte att påverka den kommunala självstyrelsen.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag:

Lagen ska träda i kraft den 1 juli 2017. Äldre föreskrifter ska gälla för föräldrapenning som avser dagar före ikraftträdandet. Om föräldrapenning för ett barn har beviljats för dagar före ikraftträdandet, ska begränsningsregeln inte tillämpas för föräldrapenning som avser dagar efter ikraftträdandet.

Utredningens förslag: Samma ikraftträdandedatum som regeringen föreslår men utredningen föreslår att bestämmelserna ska tillämpas första gången på föräldrapenning för ett barn som blir bosatt här i landet efter ikraftträdandet. I likhet med regeringens förslag föreslår utredningen att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla i de fall föräldrapenning någon gång lämnas eller har lämnats för ett barn för tid före ikraftträdandet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har valt att inte kommentera ikraftträdande och övergångsbestämmelser. *Arbetsgivarverket*, *Ekerö kommun*, *Barnombudsmannen* och *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* tillstyrker. *LO* lyfter att förslaget är ett avsteg från den princip som vanligtvis gäller för förändringar i föräldraförsäkringen, nämligen att nya regler gäller för barn födda efter det datum lagen trädde i kraft. *LO* vill poängtera att det är viktigt att värna förutsägbarheten i regelverken, för att inte rättssäkerheten ska undermineras. I detta fall anser *LO* att regeringen har värderat målet att reformen ska ge snabb effekt högre. Av de remissinstanser som kommenterar övergångsbestämmelserna lyfter såväl *LO* som *Barnombudsmannen* och *ISF* vikten av att berörda föräldrar informeras om förändringen i tid. *Försäkringskassan* konstaterar att det blir en utmaning för dem att nå fram med information om lagändringens konsekvenser då målgruppen kan ha begränsad kunskap i både det svenska och engelska språket. Myndigheten anser också att det är kort tid för implementering av lagändringen

och förberedelser av organisationen för det nya regelverket. *Försäkringskassan* konstaterar vidare att det kommer att uppkomma kostnader för att anpassa såväl IT-system som administration inför ikraftträdandet.

Riksrevisionen avråder från de föreslagna övergångsbestämmelserna. Förslaget skulle menar de, i kombination med regleringen av retroaktiva ansökningar, kunna bidra till en ökad mängd svårbedömda ärenden för *Försäkringskassan*. *Riksrevisionen* efterlyser vidare i sitt svar ett förtydligande av ekonomiska konsekvenserna för staten och kommunerna utifrån de föreslagna övergångsbestämmelserna.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet menar att en sådan skillnad som de föreslagna övergångsbestämmelserna innebär avseende rätt till olika antal dagar inom föräldrapenningen mellan de föräldrar som uppburit föräldrapenning före ikraftträdandet och de som inte gjort det kan utgöra en otillåten diskriminering i strid med EU:s skyddsgrundsdirektiv. Fakultetsnämnden föreslår därför att denna fråga utreds i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen anser att förslaget om begränsningsregel bör förenas med övergångsbestämmelser. Förutsättningarna för att planera uttag av föräldrapenning skulle försämrats på ett oskäligt sätt om övergångsregler saknades. Barnets födelsedatum är, precis som *LO* påpekar, normalt utgångspunkten för förändringar av regelverket inom föräldraförsäkringen eftersom detta ger goda förutsättningar för planering. Om den nya begränsningsregeln enbart skulle gälla för barn som är födda efter ikraftträdandet skulle effekterna av begränsningen dock utebli för föräldrar som har barn som fötts före ikraftträdandet. Det skulle vidare ta mer än ett år efter ikraftträdandet innan begränsningen av dagar för föräldrar som kommer till Sverige med barn får genomslag. Det är enligt regeringen inte en tillfredsställande ordning mot bakgrund av begränsningsregelns syfte. Precis som *LO* skriver prioriterar regeringen här målet att reformen ska ge avsedd effekt högre. Regeringen föreslår därför en övergångsbestämmelse som innebär att föreskrifterna ska tillämpas första gången när en förälder ansöker om föräldrapenning för dagar som infaller efter den 1 juli 2017. Har föräldrapenning någon gång beviljats för ett barn enligt huvudregeln i 12 kap. 12 § första stycket SFB (dvs. med rätt till 480 dagar) för dagar före den 1 juli 2017 så ska den nu föreslagna begränsningsregeln inte gälla för det barnet.

Regeringen förslag medför förändringar av möjligheten att ta ut föräldrapenning även för föräldrar som har blivit bosatta i Sverige med barn som då var äldre än ett år och som inte har tagit ut föräldrapenning för barnet. De kommer att få föräldrapenning enligt begränsningsregeln om de ansöker om föräldrapenning efter ikraftträdandet. Föräldrar som inte har tagit ut föräldrapenning trots att de har rätt till det kan dock antas ha äldre barn vilket innebär att behovet av föräldraledighet kan antas vara mindre. Eftersom övergångsbestämmelsen innebär att planeringsförutsättningarna försämrats för denna grupp av föräldrar så anser regeringen, precis som *Barnombudsmannen*, *ISF* och *LO* att det är mycket viktigt att *Försäkringskassan* kommunicerar förändringarna till dessa föräldrar. *Försäkringskassan* konstaterar att det blir en utmaning för dem

Prop. 2016/17:154 att nå fram med information om lagändringens konsekvenser till den avsedda målgruppen. Regeringen inser att det finns betydande svårigheter att nå ut till samtliga berörda föräldrar men bedömer ändå att Försäkringskassan har förutsättningar att göra detta. Regeringen förutsätter att myndigheten genom ordinarie kanaler och särskilda insatser försöker nå en så stor grupp av berörda föräldrar som möjligt för att informera om förändringen. Frågan är enligt regeringens mening angelägen då information om begränsningsregelns effekter kan få betydande konsekvenser för berörda föräldrar.

Har föräldrapenning beviljats enligt huvudregeln före ikraftträdandet (dvs. med rätt till 480 dagar) men bosättningen i Sverige upphört tillfälligt, ska det enligt regeringen vara möjligt för föräldrarna att ”återknyta” till den föräldrapenning som har beviljats enligt huvudregeln när föräldrarna och barnet åter är att anse som bosatta här i landet (efter den 1 juli 2017). Föräldrarna ska i dessa fall alltså kunna få 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. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* menar att en sådan skillnad som de föreslagna övergångsbestämmelserna innebär avseende rätt till olika antal dagar inom föräldrapenningen mellan de föräldrar som uppburit föräldrapenning före ikraftträdandet och de som inte gjort det kan utgöra en otillåten diskriminering i strid med EU:s skyddsgrundsdirektiv. De menar att även om övergångsregeln är formellt neutral kan det uppfattas som att den gynnar den som tidigare varit bosatt i Sverige och uppburit föräldrapenning för ett barn jämfört med föräldrar till ett jämnårigt barn som antingen saknat möjlighet till svensk föräldrapenning eller som av någon anledning avstått från detta. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet föreslår därför att denna fråga utreds i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Syftet med EU:s skyddsgrundsdirektiv är att införa miniminormer för när tredjelands medborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller personer som av andra skäl behöver internationellt skydd. I förarbetena till genomförandet av skyddsgrundsdirektivet (2004/83/EG) anges att artikel 28 i direktivet medför att flyktingar och andra skyddsbehövande i princip ska ha rätt till sociala förmåner på samma villkor som svenska medborgare från det att uppehållstillstånd meddelats (prop. 2009/10:31 s. 159). I skälen till skyddsgrundsdirektivet anges att det är lämpligt att personer som innehar flyktingstatus eller status som skyddsbehövande i övrigt, utan diskriminering och inom ramen för det sociala stödet tillhandahålls tillräckliga sociala förmåner för uppehållet. Den som har fått uppehållstillstånd i Sverige och anses bosatt här är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner (5 kap. 9 och 12 §§ SFB). Antalet föräldrapenningdagar kommer med begränsningsregeln anpassas till det antal dagar med föräldrapenning som föräldrar till barn i motsvarande ålder genomsnittligt har i Sverige. Begränsningsregeln omfattar alla som bosatts i Sverige med barn som vid bosättningstillfället varit ett år eller äldre. Regeringen anser som tidigare nämnts att förutsättningarna för att planera uttag av föräldrapenning skulle försämrats på ett oskäligt sätt om övergångsregler saknades för de som vid tidpunkten för ikraftträdandet av förslaget är bosatta i Sverige och som har uppburit föräldrapenning. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* menar att övergångsbestämmelserna

skulle kunna utgöra diskriminering mellan dessa och de som omfattas av skyddsgrundsdirektivet och som inte tidigare beviljats föräldrapenning. Föräldrar som inte har tagit ut föräldrapenning trots att de har rätt till det kan dock antas ha äldre barn vilket innebär att behovet av föräldraledighet kan antas vara mindre. Försäkringskassan ska även informera de föräldrar som inte tidigare har fått föräldrapenning om de förändrade reglerna. För att behålla möjligheten till 480 dagar med föräldrapenning krävs att en ansökan om föräldrapenningdagar före den 1 juli 2017 görs. En sådan ansökan är förhållandevis enkel att göra. Regeringen anser med beaktande av ovanstående att otillåten diskriminering i strid med EU:s skyddsgrundsdirektiv inte uppstår i dessa fall.

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. Ansökan om föräldrapenning kan göras upp till 90 dagar efter att föräldrapenningdagarna infallit. Om det finns synnerliga skäl kan en ansökan göras för längre tid bakåt än 90 dagar. Övergångsbestämmelsen bör därför även gälla i de fall föräldrapenning beviljas först efter ikraftträdandet men där ansökan avser föräldrapenningdagar som infallit före ikraftträdandet. *Riksrevisionen* avråder från de föreslagna övergångsbestämmelserna. Regeringens förslag skulle, skriver de, i kombination med regleringen av retroaktiva ansökningar, kunna bidra till en ökad mängd svårbedömda ärenden för Försäkringskassan. Regeringen anser att nuvarande reglering i så hög utsträckning som möjligt bör vara densamma för föräldrapenning som lämnas enligt begränsningsregeln och huvudregeln och att möjligheten till retroaktiv ansökan därför är viktig även för föräldrapenning som utgår enligt begränsningsregeln. Regeringen gör dock också bedömningen att begränsningsregeln i kombination med övergångsbestämmelserna ökar antalet komplexa ärenden på Försäkringskassan.

Riksrevisionen undrar vidare hur många fler föräldrar och barn som kan antas omfattas av begränsningsregeln utifrån de föreslagna övergångsbestämmelserna samt vad de ekonomiska konsekvenserna för staten och kommunerna beräknas bli. Det är enligt regeringen mycket svårt att bedöma hur många ytterligare föräldrar och barn som kommer att träffas av begränsningsregeln i och med de föreslagna övergångsbestämmelserna. Flertalet av de föräldrar som varit bosatta ett tag och inte tagit ut föräldrapenning kan antas ha annan sysselsättning och äldre barn varför dessa inte kan antas ta ut föräldrapenning i högre utsträckning på grund av övergångsbestämmelserna. I de fall där ett uttag ändå inleds får det antas vara för kortare perioder av just de ovan beskrivna anledningarna. De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna bedöms vara marginella och ligga inom ramen för den beräkning som utredningen gjort och som också presenteras i avsnitt 6.4 (Konsekvenser för kommunerna). Avseende de ökade kostnaderna för staten, se nedan samt i kapitel 6.3 (Konsekvenser för staten).

Begränsningsregeln bör enligt regeringen träda i kraft så snart som möjligt och regeringen föreslår därför (i likhet med utredningen) ett ikraftträdande den 1 juli 2017. *Försäkringskassan* anser det är kort tid för myndigheten att implementera lagändringen och att förbereda organisationen för det nya regelverket. Försäkringskassan konstaterar vidare att det kommer att uppkomma kostnader för att anpassa såväl IT-system

Prop. 2016/17:154 som administration inför ikraftträdandet. Enligt uppgifter från myndigheten tillkommer en kostnad på 3 miljoner kronor per år för hanteringen av de ärenden som hanteras enligt övergångsbestämmelserna. Dessa finns medräknade i de kostnader som förslaget som helhet innebär för Försäkringskassan och som beskrivs i avsnitt 6.3 (Konsekvenser för staten). Regeringen inser att Försäkringskassan måste anpassa såväl IT-system som administration inför ikraftträdandet. Regeringen bedömer dock att ett ikraftträdande till den 1 juli 2017 ändå bör vara möjligt för Försäkringskassan.

Särskilt om övergångsbestämmelserna och Europakonventionen

En särskild fråga är om de föreslagna övergångsbestämmelserna kan anses som en kränkning av Europakonventionens skydd för egendom enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet. Egendomsskyddet innehåller enligt Europadomstolen tre regler: i den första fastslås principen att egendom ska respekteras, i den andra uppställs villkoren för att någon ska få berövas sin egendom och i den tredje behandlas frågan om hur ägarens rätt att utnyttja sin egendom får begränsas.⁸ Enligt artikel 1 ska envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom lämnas okränkt. Begreppet egendom har sedan artikelns tillkomst utökats på så sätt att utöver fast och lös egendom samt immaterialrätter kan även legitima förväntningar om ekonomiska förmåner skyddas av artikeln. Legitima förväntningar är ett begrepp som skapats och tolkats av Europadomstolen för att ge skydd åt anspråk som på grund av oförutsebara förändringar inte kan förverkligas. Europadomstolen har t.ex. uttalat att egendom omfattar fodringar som består i ett anspråk för vilken det finns i vart fall en rimlig grund enligt gällande rätt.⁹ Legitima förväntningar kan uppkomma bland annat genom tidigare dom eller lagstiftning, och skyddar egendom som ännu ej har förvärvats. Det ska dock särskiljas från fall som endast rör en förhoppning att förvärva egendom, någonting som inte skyddas av artikeln. Europadomstolen har bl.a. ansett att en socialförmån som sjuk- eller handikappension, även om den inte är beroende av inbetalda premier, kan anses utgöra en egendom som skyddas av artikel 1 i tilläggsprotokollet.¹⁰ Ett flertal avgöranden har gällt pensionsförmåner. I *Lakicevic m.fl. mot Montenegro och Serbien*¹¹ hade klagandena inrättat sina kvarvarande yrkesverksamheter efter gällande pensionsvillkor. När sedan pensionsreglerna ändrades uppfyllde klagandena inte längre villkoren och pensionsutbetalningarna upphörde. Europadomstolen ansåg att klagandenas rätt enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen hade kränkts och förklarade att bedömningen kunde ha utfallit annorlunda om det rört sig om en rimlig minskning av pensionerna eller om klagandena hade fått en skälig övergångstid för att anpassa sig till det nya läget.

⁸ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 u, Nordstedts Juridik, 2015 s. 577.

⁹ *Pressos Compania Naviera S.A. m.fl. mot Belgien*, dom den 20 november 1995.

¹⁰ *Koua Poirrez mot Frankrike*, dom den 30 september 2003.

¹¹ *Lakicevic m.fl. mot Montenegro och Serbien*, dom den 13 december 2011.

Föräldrar som har flyttat till Sverige med barn som är ett år eller äldre vid bosättningen kan trots att de aldrig tagit ut någon föräldrapenning i Sverige ha planerat att göra uttag längre fram. Europadomstolen har inte uttalat sig om huruvida svensk föräldrapenning som en förälder planerat att ta ut men ännu inte påbörjat uttag av kan anses utgöra en legitim förväntan på egendom. Det som talar emot att begränsningsregeln och övergångsbestämmelsen skulle kunna utgöra en kränkning av skyddet för egendom är att det inte finns någon regelrätt fordran, föräldrapenning är en dagersättning där villkoren för att få rätt till ersättningen ska uppfyllas från dag till dag. Det går därför inte att på förhand besluta att en sådan rätt finns. Det finns däremot en begränsad möjlighet för föräldrar att ansöka om föräldrapenning retroaktivt, för tid upp till 90 dagar före den dag ansökan om föräldrapenning har kommit in till Försäkringskassan eller för längre tid om synnerliga skäl finns. Den föreslagna begränsningsregeln kommer vidare inte att ges retroaktiv verkan genom övergångsbestämmelserna utan ska gälla för föräldrapenningdagar som avser tid efter ikraftträdandet och framåt. Det innebär att pågående ersättningsperioder och tidigare beslut om föräldrapenning inte kommer att påverkas. Inte heller kommer antalet dagar med föräldrapenning att begränsas för de föräldrar som någon gång har fått föräldrapenning för ett barn med åtminstone en åttondels föräldrapenningdag före ikraftträdandet. Som tidigare nämnts finns även en begränsad möjlighet att ansöka om föräldrapenning retroaktivt, även i dessa fall gäller naturligtvis att alla kriterier för rätt till föräldrapenning ska vara uppfyllda. Försäkringskassan ska dessutom ges i uppdrag att informera om regel förändringen i god tid före denna träder ikraft. För den förälder som då vill kunna få föräldrapenningdagar enligt det äldre regelverket räcker det med att ansöka om uttag av en åttondels föräldrapenningdag som infaller före ikraftträdandet av begränsningsregeln. En ansökan om föräldrapenning kan göras på ett förhållandevis enkelt sätt. Det är dessutom tillräckligt att en av föräldrarna har fått föräldrapenning för att barnets fortsatta antal föräldrapenningdagar ska beräknas enligt den äldre lydelsen av bestämmelsen.

Om den aktuella regleringen om föräldrapenningdagar trots allt skulle anses utgöra egendom i den mening som avses i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet, följer av den artikeln att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och av folkrättens allmänna grundsatser. För att en kränkning inte ska uppstå ska åtgärden enligt praxis också bedömas vara proportionerligt vid en avvägning mellan det allmännas intresse och den enskildes intresse. Syftet med begränsningsregeln och övergångsbestämmelsen till denna är främst att föräldrar med äldre barn som kommer till Sverige inte ska överkompenseras i förhållande till de föräldrar med barn som omfattas av reglerna om föräldrapenning från födseln. Syftet är vidare att härigenom bidra till att minska de negativa konsekvenser som en överkompensation kan få när det gäller möjligheten till en långsiktig etablering på såväl arbetsmarknaden som i andra delar av samhället. Omvårdnad av barn kan vara en orsak till senarelagd och lågt deltagande på arbetsmarknaden även flera år efter bosättningen i Sverige, detta mönster är särskilt tydligt för kvinnor. Regeringen gör bedömningen att allmänintresset i så fall skulle väga tyngre än den enskildes

Prop. 2016/17:154 intresse av fler föräldrapenningdagar. Eftersom begränsningsregeln och övergångsbestämmelsen till denna också syftar till att rätta till en överkompensation anses åtgärden vara proportionerlig jämförd med den börda som den enskilde drabbas av till följd av förslaget.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

12 kap.

12 §

I paragrafen finns bestämmelser om det totala antalet dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas 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 ytterligare högst 38 dagar för varje barn utöver det första.

Med skrivningen ”under barnets andra levnadsår” avses att bosättning ska ske någon gång under tiden från och med barnets ettårsdag fram till tvåårsdagen. Med skrivningen ”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 samordningsförordning det EU-rättsliga bosättningsbegreppet ”stadigvarande bosättning” användas.

Bestämmelsen omfattar alla föräldrar som kommer till Sverige från utlandet med barn som är ett år eller äldre. 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).

Föräldrar och barn som flyttar från Sverige och som uppbär föräldrapenning enligt huvudregeln före flytten omfattas av begränsningsregeln om barnet är ett år eller äldre när familjen återvänder. Detta gäller i de fall föräldrapenning före flytten enbart har lämnats för dagar efter den 1 juli 2017. Om de särskilda skyddsreglerna i 5 kap. 3–8 §§ är tillämpliga gäller dock inte begränsningsregeln eftersom en person som omfattas av dessa bestämmelser fortfarande anses bosatt här i landet även om han eller hon vistas i utlandet. Föräldrar och barn som har uppehållstillstånd anses bosatta i Sverige. Om uppehållstillståndet löper ut men föräldrar och barn även fortsättningsvis vistas i Sverige torde dessa anses som fortsatt bosatta i landet, däremot saknas rätt till bosättningsbaserade förmåner (5 kap. 9 och 12 §§).

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 senare 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 göras genom att huvudregeln i första stycket tillämpas i stället för begränsningsregeln i andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1 och 5.2.

33 §

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 5.5.

45 a §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om nivån på de ytterligare dagar med föräldrapenning som en förälder enligt 12 § andra stycket har

Prop. 2016/17:154 rätt till vid flerbarnsfödelse. Bestämmelsen innebär att samtliga ytterligare dagar lämnas på sjukpenningnivå, dock lägst på grundnivå.
Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt den *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 juli 2017.

I den *andra punkten* anges att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för dagar som avser tid före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelsen avser både de ansökningar som kommit in till Försäkringskassan den 1 juli 2017 för dagar före ikraftträdandet men som ännu inte har beslutats samt de ansökningar som kommer in efter ikraftträdandet och som i enlighet med bestämmelserna i 11 kap. 12 § och 12 kap. 12 a § kan beviljas för tid före den 1 juli 2017.

Tredje punkten tar sikte på situationer när föräldrapenning har beviljats enligt 12 kap. 12 § första stycket för dagar före ikraftträdandet. Fortsatt rätt till föräldrapenning för barnet föreligger då enligt huvudregeln, dvs. föräldrapenning kan lämnas för högst 480 dagar, också för dagar som infaller efter ikraftträdandet. Det innebär att antalet dagar med föräldrapenning som kan tas ut för barnet inte påverkas i dessa fall. Även föräldrapenning för barn som tidigare varit bosatta i Sverige och som åter blir bosatta i landet omfattas av övergångsbestämmelserna i denna punkt under förutsättning att åtminstone en åttondels föräldrapenning någon gång har beviljats före ikraftträdandet. När ett barn åter är att anse som bosatt i Sverige (efter den 1 juli 2017) får föräldrarna ”återknyta” till den föräldrapenning som har lämnats enligt huvudregeln. Föräldrarna kan alltså få rätt till föräldrapenning med högst 480 dagar enligt huvudregeln trots att barnets senaste bosättning i Sverige har skett efter ikraftträdandet och bosättningen sker under barnets andra levnadsår eller senare.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Sammanfattning av Utredningen om en modern föräldraförsäkrings delbetänkande (SOU 2016:73) Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn

Prop. 2016/17:154
Bilaga 1

Utredningen om en modern föräldraförsäkring har haft i uppdrag att i delbetänkandet analysera och förslå 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 betänkandet föreslås ett antal ändringar i reglerna om föräldrapenning.

Utgångspunkter för utredningens förslag och överväganden

Utredningen kan konstatera att bestämmelserna om föräldrapenning idag får den konsekvensen att när föräldrar kommer till Sverige med äldre barn kan de få rätt till samma antal föräldrapenningdagar för det äldre barnet som normalt utges vid barns födelse. Regelverkets konstruktion leder 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, arbetssökande, utbildning eller andra aktiviteter som syftar till att föra föräldrarna närmare arbetsmarknaden.

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 genomsnittligt försäkrad använder efter barnets ett- respektive tvåårsdag. Den personkrets som utredningen föreslår ska omfattas av begränsningsregeln är föräldrar och barn som kommer från utlandet och som tidigare inte bott i Sverige samt föräldrar och barn som flyttat tillbaka till Sverige efter bosättning utomlands.

Utredningen bedömer att befintliga åldersgränser för uttag av föräldrapenning bör gälla även för den som får föräldrapenning enligt begränsningsregeln.

Utredningen bedömer att mycket talar för att en begränsning av föräldrapenningen 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. Begränsningsregeln bedöms därför inte kunna upprätthållas för den personkretsen som omfattas av likabehandlingsprincipen.

Ersättningsnivå och fördelning samt avstående av dagar mellan föräldrarna

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. Utredningen konstaterar även att det är otillfredsställande att endast dagar på sjukpenningnivå är reserverade men att det är för tidigt att föreslå ändringar kring detta i delbetänkandet.

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 föräldrapenningförmån 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, föreslår utredningen 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 ikraft den 1 juli 2017. Utredningen bedömer 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 föräldrapenning upphör tillfälligt. I de fall föräldrapenning lämnas eller har läm-

nats för tid före ikraftträdandet ska äldre föreskrifter gälla om föräldern blir bosatt på nytt och ansöker om föräldrapenning.

Prop. 2016/17:154

Bilaga 1

En generell regel istället för en särregel

Utredningen överväger om det istället för en särregel skulle vara möjligt att begränsa föräldrapenningen genom att införa en generell tvåårsgräns som skulle gälla för alla försäkrade. Utredningen ser flera fördelar med ett sådant förslag men eftersom direktiven inte föreskriver en generell lösning lämnas inget sådant förslag. Utredningen anser att det är svårt att redan i delbetänkandet ta ett helhetsgrepp på föräldrapenningens regelverk men lämnar ett förslag på hur en alternativ reglering skulle kunna se ut i en bilaga till betänkandet.

Utredningens lagförslag (SOU 2016:73)

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 för-
äldrapenning 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 flerbarns-
födelse under ytterligare högst 180
dagar för varje barn utöver det
första.*

*Om ett barn blir bosatt här i
landet under barnets andra lev-
nadsår lämnas föräldrapenning
under högst 200 dagar samman-
lagt för föräldrarna, och vid fler-
barnsfödelse under ytterligare
högst 76 dagar för varje barn
utöver det första. Om barnet där-
emot blir bosatt här i landet efter
det andra levnadsåret lämnas
föräldrapenning under högst 100
dagar sammanlagt för föräl-
drarna, 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 ytter-
ligare 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 Om rätten till föräldrapenning

¹ Senaste lydelse 2013:999.

² Senaste lydelse 2013:999.

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*.

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*.

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 flerbarnsfödsel 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.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss av delbetänkandet Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn (SOU 2016:73) har följande instanser inkommit med yttrande:

Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Konsumentverket, Statskontoret, Svea Hovrätt, Sunne kommun, Falkenbergs kommun, Härryda kommun, Sveriges kvinnolobby, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Göteborgs kommun, Justitiekanslern, Ekerö kommun, Skatteverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Arbetsgivarverket, Socialstyrelsen, Sollefteå kommun, Nacka kommun, Migrationsverket, Kammarrätten i Göteborg, Riksdagens ombudsmän (JO), Statistiska centralbyrån (SCB), Svenskt Näringsliv, Skolinspektionen, Landsorganisationen (LO), Förvaltningsrätten i Luleå, Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), Försäkringskassan, Skolverket, Domstolsverket, Riksrevisionen, Barnombudsmannen, Stockholms stad, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Simrishamn kommun, TCO, Svenskt näringsliv, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS), Konjunkturinstitutet, Tanums kommun, Hörby kommun, Pensionsmyndigheten, Ronneby kommun, Föreningens Sveriges Socialchefer, Adoptionscentrum, Uppsala Tingsrätt, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Män för jämställdhet, Sveriges advokatsamfund, Svenska barnläkarföreningen, Malmö stad, Härryda kommun, Saco, Områdesnämnden för humanvetenskap vid Stockholms universitet.

Följande instanser utom remisslistan har inkommit med yttrande:

Feministiskt initiativ (Fi), Naturvetarna, Sveriges universitetslärare och forskare (SULF).

Följande instanser har inbjudits men avstått från att lämna yttrande:

Huddinge kommun, Kalmar kommun, Vadstena kommun, Lekebergs kommun, Majblommans Riksförbund, Sveriges skolchefer förening, Arboga kommun, Arjeplogs kommun, Bräcke kommun, Gotlands kommun, Gällivare kommun, Gävle kommun, Kiruna kommun, Knivsta kommun, Luleå kommun, Mora kommun, Tranås kommun, Vindelns kommun, Vännäs kommun, Åtvidabergs kommun, Civil right defenders, FN-förbundet, Föreningen, Sveriges Kommunala Familjerådgivare (KFR), Företagarna, Handikappförbunden, Lika Unika, Riksförbundet Barnens Rätt i Samhället (BRIS), Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor (RIFFI), Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap (HARO), Riksorganisationen Sveriges Makalösa föräldrar, Rädda Barnen, Röda korset, UNHCR, Unizon.

Promemoria om ikraftträdande – och övergångsbestämmelser till lagförslagen som lämnas i Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn (SOU 2016:73)

Prop. 2016/17:154
Bilaga 4

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Arbetsgruppens förslag:

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenning som avser dagar före ikraftträdandet.
3. Om föräldrapenning för ett barn har beviljats för dagar före ikraftträdandet ska 12 kap. 12 § i den äldre lydelsen tillämpas även för föräldrapenning som avser dagar efter ikraftträdandet.

Begränsningsregeln bör träda i kraft så snart som möjligt och arbetsgruppen föreslår därför (i likhet med utredningen) ett ikraftträdande den 1 juli 2017. Arbetsgruppen inser att Försäkringskassan måste anpassa såväl IT-system som administration inför ikraftträdandet. Arbetsgruppen bedömer att ett ikraftträdande till den 1 juli 2017 ändå bör vara möjligt för Försäkringskassan.

Arbetsgruppen anser att förslaget om begränsningsregel bör förenas med övergångsbestämmelser. Förutsättningarna för att planera uttag av föräldrapenning skulle försämrats på ett oskäligt sätt om övergångsregler saknades. Barnets födelsedatum är normalt utgångspunkten för förändringar av regelverket inom föräldraförsäkringen eftersom detta ger goda förutsättningar för planering. Om den nya begränsningsregeln enbart skulle gälla för barn som är födda efter ikraftträdandet skulle effekterna av begränsningen dock utebli för föräldrar som har barn som fötts före ikraftträdandet. Det skulle vidare ta mer än ett år efter ikraftträdandet innan begränsningen av dagar för föräldrar som kommer till Sverige med barn får genomslag. Det är enligt arbetsgruppen inte en tillfredsställande ordning mot bakgrund av begränsningsregelns syfte. Arbetsgruppen föreslår därför en övergångsbestämmelse som innebär att föreskrifterna ska tillämpas första gången när en förälder ansöker om föräldrapenning för dagar som infaller efter den 1 juli 2017. Har föräldrapenning någon gång beviljats för ett barn enligt huvudregeln i 12 kap. 12 § första stycket SFB (dvs. med rätt till 480 dagar) för dagar före den 1 juli 2017 så ska den nu föreslagna begränsningsregeln inte gälla för det barnet.

Arbetsgruppens förslag medför förändringar av möjligheten att ta ut föräldrapenning. Föräldrar som har blivit bosatta i Sverige med barn som då var äldre än ett år och som inte har tagit ut föräldrapenning för barnet kommer att få föräldrapenning enligt begränsningsregeln om de ansöker om föräldrapenning efter ikraftträdandet. Föräldrar som inte har tagit ut föräldrapenning trots att de har rätt till det kan dock antas ha äldre barn vilket innebär att behovet av föräldraledighet kan antas vara mindre. Eftersom övergångsbestämmelsen innebär att planeringsförutsättningarna

försämrar för denna grupp av föräldrar så anser arbetsgruppen att Försäkringskassan bör ges i uppdrag att kommunicera förändringarna i god tid.

Har föräldrapenning beviljats enligt huvudregeln före ikraftträdandet (dvs. med rätt till 480 dagar) men bosättningen i Sverige upphört tillfälligt, ska det enligt arbetsgruppen vara möjligt för föräldrarna att ”återknyta” till den föräldrapenning som har beviljats enligt huvudregeln när föräldrarna och barnet åter är att anse som bosatta här i landet (efter den 1 juli 2017). Föräldrarna ska i dessa fall alltså kunna få 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 uppehållstillstånd.¹

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. Ansökan om föräldrapenning kan göras upp till 90 dagar efter att föräldrapenningdagarna infallit. Om det finns synnerliga skäl kan en ansökan göras för längre tid bakåt än 90 dagar. Övergångsbestämmelsen bör därför även gälla i de fall föräldrapenning beviljas först efter ikraftträdandet men där ansökan avser föräldrapenningdagar som infallit före ikraftträdandet.

Ekonomiska konsekvenser

Arbetsgruppen beräknar att förslaget kommer att kosta 3 miljoner kronor per år, främst på grund av ökad administration för Försäkringskassan. Regeringen avser återkomma med förslag på finansiering för Försäkringskassans kostnader i den kommande budgetprocessen.

Författningskommentar

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenning som avser dagar före ikraftträdandet.

3. Om föräldrapenning för ett barn har beviljats för dagar före ikraftträdandet ska 12 kap. 12 § i den äldre lydelsen tillämpas även för föräldrapenning som avser dagar efter ikraftträdandet.

Enligt den första punkten ska lagen träda i kraft den 1 juli 2017.

I den andra punkten anges att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för dagar som avser tid före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelsen avser både de ansökningar som kommit in till Försäkringskassan den 1 juli 2017 för dagar före ikraftträdandet men som ännu inte har beslutats samt de ansökningar som kommer in efter ikraftträdandet och som i enlighet med bestämmelserna i 11 kap. 12 § och 12 kap. 12 a § kan beviljas för tid före den 1 juli 2017.

Tredje punkten tar sikte på situationer när föräldrapenning har beviljats enligt 12 kap. 12 § första stycket för dagar före ikraftträdandet. Fortsatt

¹ Jfr HFD 2016 ref. 43

rätt till föräldrapenning för barnet föreligger då enligt huvudregeln, dvs. föräldrapenning kan lämnas för högst 480 dagar, också för dagar som infaller efter ikraftträdandet. Det innebär att antalet föräldrapenning-dagar som kan tas ut för barnet inte påverkas i dessa fall. Även föräldrapenning för barn som tidigare varit bosatta i Sverige och som åter blir bosatta i landet omfattas av övergångsbestämmelserna i denna punkt under förutsättning att föräldrapenning någon gång har beviljats för dagar före ikraftträdandet. När ett barn åter är att anse som bosatt i Sverige (efter den 1 juli 2017) får föräldrarna ”återknyta” till den föräldrapenning som har lämnats enligt huvudregeln. Föräldrarna kan alltså få rätt till föräldrapenning med högst 480 dagar enligt huvudregeln trots att barnets senaste bosättning i Sverige har skett efter ikraftträdandet och bosättningen sker under barnets andra levnadsår eller senare. Denna situation kan t.ex. uppstå för familjer som flyttat från Sverige och sedan återvänder till landet eller för familjer som stannar i Sverige men vars uppehållstillstånd löper ut och som sedan får ett nytt uppehållstillstånd.

Prop. 2016/17:154
Bilaga 4

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Strandhäll

Regeringen beslutar proposition Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn