

# Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn

*Delbetänkande av  
Utredningen om en modern föräldraförsäkring*

*Stockholm 2016*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2016:73**

# Sammanfattning

## Uppdraget

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

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

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

## Utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag

### *Bakgrund*

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

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

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

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

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

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

#### *Vilka ramar ger direktiven vid utformning av en begränsning?*

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

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

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

## Utredningens överväganden och förslag

### *Begränsningsregelns utformning*

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

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

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

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

### *Begränsningsregeln och diskriminering med avseende på nationalitet och etnisk tillhörighet*

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

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

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

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

### *Särskilt om barnets bästa*

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

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

### *Ersättningsnivå och fördelning samt avstående av dagar mellan föräldrarna*

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

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

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

### *Nivån på föräldrapenning vid flerbarnsfödelse*

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

### *Avräkning av tid med föräldrapenningsförmån enligt utländsk lagstiftning*

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



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

### *Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser*

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

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

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

## **Konsekvenser av utredningens förslag**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **En generell regel i stället för en särregel**

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

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