

# Till statsrådet Berit Andnor

Genom beslut den 7 april 2004 bemyndigade regeringen statsrådet Berit Andnor att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av reglerna för föräldraförsäkringen. Översynen skall enligt direktiven göras med utgångspunkt i att föräldraförsäkringen skall verka för barnets bästa och bidra till en ökad jämställdhet mellan könen.

Med stöd av bemyndigandet utsågs den 4 maj 2004 undertecknad till särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 14 juni 2004 departementssekreteraren Anna Holmqvist, Socialdepartementet, kanslirådet Anna-Lena Hultgård Sancini, Näringsdepartementet, kanslirådet Anna Middelman, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Frida Widmalm, Finansdepartementet, ämnesrådet Lars Wittenmark, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Siv Tillander, Socialdepartementet och kanslirådet Mikael Åsell, Finansdepartementet. Frida Widmalm entledigades från sitt uppdrag den 26 april 2005.

Som experter i utredningen förordnades den 14 juni 2004 jur. kand. Sofia Bergström, Svenskt näringsliv, filosofie doktorn i psykologi Ylva Elvin-Nowak, docenten i pedagogik Lars Jalmert och försäkringsansvarige Mats Mattsson, Försäkringskassan.

Som huvudsekreterare förordnades den 1 juli 2004 ämnesrådet Kristina Reinholdsson, Socialdepartementet. Som sekreterare förordnades den 1 januari 2005 rådmannen Dag Feurst, den 13 september 2004 departementssekreteraren Mårten Hultin, Finansdepartementet, den 13 september 2004 kanslirådet Eva Löfbom, Finansdepartementet, den 1 maj 2005 kammarrättsassessorn Maria Norberg, den 13 september 2004 filosofie doktorn i nationalekonomi Anna Thoursie och den 1 augusti 2004 fil.kand. Anna Karin Wallberg. Utredningens assistent har varit Lena Enstam.

Utredningen har antagit namnet Föräldraförsäkringsutredningen. Föräldraförsäkringsutredningen överlämnar betänkandet *Reformerad föräldraförsäkring – Kärlek, omvårdnad, trygghet* (SOU 2005:73). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i september 2005

Karl-Petter Thorwaldsson

/Kristina Reinholdsson

Dag Feurst

Mårten Hultin

Eva Löfbom

Maria Norberg

Anna Thoursie

Anna Karin Wallberg

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>19</b>
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>51</b>
1.1 Utredningens direktiv.....	51
1.2 Utredningens uppdrag.....	51
1.3 Utredningens arbete.....	52
<b>2 Utgångspunkter och mål för utredningen</b> .....	<b>53</b>
2.1 Inledning.....	53
2.2 För barnets bästa.....	55
2.3 För ökad jämställdhet.....	63
2.4 Arbetslinjen.....	67
2.5 Att uppnå olika mål och syften.....	69
2.6 Olika typer av kunskapsunderlag.....	71
<b>3 Gällande rätt</b> .....	<b>77</b>
3.1 Föräldraförsäkringen.....	77
3.1.1 Havandeskapspenning.....	79
3.1.2 Föräldrapenning.....	80
3.1.3 Tillfällig föräldrapenning.....	82
3.1.4 Sjukpenninggrundande inkomst.....	85
3.1.5 Föräldraförsäkring och föräldraledighet.....	86

3.2	Föräldraledighetslagen .....	86
3.2.1	Rätt till ledighet.....	88
3.2.2	Rätt till ledighet med föräldrapenning.....	90
3.2.3	Ledighetens förläggning .....	91
3.2.4	Anmälan och beslut om ledighet.....	92
3.2.5	Återgång i arbete .....	94
3.2.6	Anställningsskydd.....	94
3.2.7	Särskilda bestämmelser om gravida m.m. ....	95
3.3	Adoption, förälder och vårdnad .....	96
3.3.1	Adoption .....	96
3.3.2	Förälder .....	98
3.3.3	Vårdnad.....	100
3.3.4	EG-rättsliga implikationer.....	104
<b>4</b>	<b>Fakta om föräldraförsäkringen .....</b>	<b>107</b>
4.1	Föräldraförsäkringen – historik och idéer .....	107
4.1.1	Föräldraförsäkringens utveckling .....	107
4.1.2	Idéer och politik.....	115
4.1.3	Barnomsorgens utveckling .....	118
4.2	Fakta om föräldraförsäkringen.....	119
4.2.1	Antal födda barn och föräldrarnas ålder .....	120
4.2.2	Nyttjandet av föräldraförsäkringen .....	123
4.2.3	Tiden före förlossning .....	134
4.2.4	Kostnaden för föräldraförsäkringen .....	137
<b>5</b>	<b>Orsaker till nyttjande och fördelning av föräldrapenning .....</b>	<b>141</b>
5.1	Regler och rekommendationer .....	141
5.1.1	Hur många dagar tas ut? .....	142
5.1.2	När och hur används dagarna? .....	143
5.1.3	Fördelning mellan mamma och pappa.....	145
5.1.4	Regeländringars betydelse för mäns uttag av föräldrapenningdagar .....	147
5.1.5	Föräldrarnas syn på familjens val och regler kring fördelning .....	156
5.1.6	Den särskilda beräkningsgrundens betydelse för födelseintervall mellan barn.....	158

5.2	Föräldrars föreställningar om föräldraledighet, föräldraskap och jämställdhet .....	159
5.3	Föreställningar och kunskap kring barn.....	165
5.4	Arbetet och arbetsgivarens attityd till föräldraledighet .....	175
5.4.1	Arbetsgivarens inställning till kvinnors och mäns föräldraledighet.....	176
5.4.2	Betydelse av arbetsgivarens inställning för uttag av föräldraledighet .....	180
5.5	Familjens ekonomi.....	183
5.5.1	Familjernas ekonomiska standard .....	183
5.5.2	Ekonomiska konsekvenser av föräldraledighet på kort sikt.....	187
5.6	Yrkesliv och hemmaliv.....	208
5.6.1	Vad styr fördelningen mellan betalt och obetalt arbete? .....	209
5.7	Kvinnans och barnets hälsa .....	214
5.7.1	Gravid och sjuk.....	214
5.7.2	Efter förlossningen.....	217
5.7.3	Amning som hälsoindikator.....	220
5.8	Ohälsa som hinder för föräldraansvar .....	223
5.8.1	Föräldrar som missbrukar droger.....	223
5.8.2	Psykiskt sjuka föräldrar.....	223
5.9	Information och kommunikation .....	224
5.9.1	Samhällsinformation till blivande föräldrar.....	224
5.9.2	Föräldrabudskap .....	224
5.9.3	Försäkringskassornas arbete med opinionsbildning.....	227
5.9.4	En statlig kommunikationskampanj.....	229
5.9.5	Sammanfattning.....	237
	Appendix.....	238

<b>6</b>	<b>Föräldraförsäkringens måluppfyllelse och resultat .....</b>	<b>241</b>
6.1	Föräldraförsäkringen och barnkonventionens princip om barnets bästa.....	241
6.2	Förening familj och arbete .....	245
6.2.1	Kvinnor och män arbetar ungefär lika mycket.....	245
6.2.2	Utredningens bedömning.....	250
6.3	Jämställd arbetsmarknad.....	251
6.3.1	Hur påverkar en föräldraförsäkring arbetsmarknaden? .....	251
6.3.2	Olika förklaringar till löneskillnader mellan kvinnor och män .....	253
6.3.3	Empiriska studier om föräldraförsäkringens påverkan på sysselsättning och löner .....	260
6.3.4	Kvinnors och mäns deltagande på arbetsmarknaden .....	267
6.3.5	Könsuppdelningen på den svenska arbetsmarknaden .....	270
6.3.6	Löner och förvärsinkomster för kvinnor respektive män.....	274
6.3.7	Utredningens bedömning.....	278
6.4	Kvinnans och barnets hälsa.....	280
6.4.1	Graviditet.....	280
6.4.2	Efter förlossningen .....	280
6.4.3	Amning .....	280
6.5	Föräldraledigas ekonomiska situation.....	281
<b>7</b>	<b>Föräldraförsäkring, barnomsorg och födelsetal – internationella jämförelser .....</b>	<b>287</b>
7.1	Åldrande befolkning och låga fruktsamhetstal.....	288
7.2	Orsaker till låga fruktsamhetstal .....	292
7.3	Utvecklingen i EU-länderna och vissa OECD-länder.....	296
7.4	Familjepolitik – dess betydelse och omfattning.....	303
7.5	Utredningens bedömning.....	310

<b>8</b>	<b>Förslag.....</b>	<b>313</b>
8.1	Allmänna utgångspunkter för utredningens överbegreppet.....	313
8.2	Föräldraförsäkringen får en ny inriktning.....	320
8.3	Graviditetspenning och graviditetsledighet införs.....	325
8.3.1	Graviditetspenning .....	326
8.3.2	Graviditetsledighet .....	331
8.3.3	Studierande och arbetslösa.....	334
8.3.4	Särskilt om de lagtekniska lösningarna .....	335
8.4	Förlängning av föräldrapenning på sjukpenningnivå och jämnare fördelning av ersättningstiden m.m.....	336
8.5	Särskilda dubbdagar införs i föräldrapenningen och pappadagarna tas bort från den tillfälliga föräldrapenningen .....	348
8.6	Grundnivån i föräldrapenningen höjs.....	352
8.7	De 90 dagarna med ersättning enligt lägstanivån tas bort och lägstanivån ersätts helt av begreppet grundnivå.....	353
8.8	Åttondelnivån tas bort .....	355
8.9	Den sjukpenninggrundande inkomsten förändras .....	358
8.10	Föräldrapenning utges fram tills barnet har fyllt fyra år .....	363
8.11	Barndagar och barnledighet införs .....	367
8.11.1	Barndagar .....	367
8.11.2	Barnledighet m.m.....	369
8.12	De tio särskilda dagarna i den tillfälliga föräldrapenningen bibehålls till viss del.....	373
8.13	Särskild föräldrapenning införs .....	375
8.13.1	Särskild föräldrapenning införs i föräldraförsäkringen .....	376
8.13.2	Ny rätt till ledighet införs i föräldraledighetslagen.....	383

8.14	Andra insatser m.m. ....	384
8.14.1	Information och kommunikation .....	384
8.14.2	Förenklad administrativ hantering m.m. ....	387
<b>9</b>	<b>Konsekvenser av utredningens förslag .....</b>	<b>393</b>
9.1	Ekonomiska konsekvenser .....	393
9.2	Administrativa konsekvenser .....	401
9.3	Barnkonsekvenser .....	403
9.4	Jämställdhetskonsekvenser .....	408
9.5	Effekter för företagens villkor.....	408
9.6	Konsekvenser för förmånsfusk och kontroll.....	411
9.7	Övriga konsekvenser.....	413
	Appendix .....	414
<b>10</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>419</b>
<b>11</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>421</b>
11.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.....	422
11.2	Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584) .....	432
11.3	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799) .....	434
11.4	Förslaget till lag om ändring i semesterlagen (1977:480) ....	434
	<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>435</b>
	<b>Litteraturförteckning.....</b>	<b>443</b>
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2004:44) .....	459



# Förkortningar

AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
BB	Barnbördsavdelningen ursprungligen – numera Förlösningssavdelning
BVC	Barnvårdscentral
dir.	Direktiv
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
FB	Föräldrabalken
HSB	Hyresgästernas Sparkasse och Byggnadsförening
MVC	Mödravårdscentral
WHO	World Health Organisation
UNICEF	the United Nation Children´s Fund
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
LO	Landsorganisationen
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
prop.	Proposition
SamSol	Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (S2001:04)
SCB	Statistiska centralbyrån
SIFO	ett internationellt konsult- och undersökningsföretag
SFS	Svensk författningssamling
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SIG	Sjukpenninggrundande inkomst
SOU	Statens offentliga utredningar
RFV	Riksförsäkringsverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok

# Sammanfattning

Översynen av föräldraförsäkringen är gjord med utgångspunkt i att föräldraförsäkringen skall verka för barnets bästa och bidra till en ökad jämställdhet mellan könen. Utredningens huvudsakliga uppdrag är att göra en översyn av hur föräldraförsäkringen bättre kan bidra till att barnen får tillgång till båda sina föräldrar. Utredningen skall bl.a. också se över och belysa i vilken utsträckning föräldraförsäkringen uppfyller syftet att båda föräldrarna på lika villkor har möjlighet att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete eller studier samt vilka incitament som kan vara verkningsfulla för att skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan barnets föräldrar skall minska med beaktande av hur det samlade uttaget av föräldrapenning för barnet påverkas. I detta sammanhang skall effekterna av de reserverade månaderna belysas.

Utredningen har valt att gå fram med förslag som i huvudsak innebär regeländringar inom föräldraförsäkringen. Utredningen har också valt att föreslå insatser för informationsspridning och attitydpåverkan som ett komplement till de föreslagna regeländringarna. Därutöver bedömer utredningen det viktigt att stärka föräldrarollen genom särskilda myndighetsåtgärder.

## *Utredningens förslag*

Utredningen lämnar förslag inom olika delar av föräldraförsäkringen. Utredningen vill betona betydelsen av att se förslagen i sin helhet.

Förslagen följer barnets ålder alltifrån graviditeten till den första tiden med det allra yngsta barnet, under de första småbarnsåren fram till barnet fyller fyra år och slutligen ett särskilt stöd till föräldrar med barn i åldrarna fyra till tio år. Utredningen lämnar också förslag som rör arbetstagares rätt till ledighet från förvärvsarbete.

Dessa förslag korresponderar med de ändringar som föreslås inom föräldraförsäkringen.

#### *Under graviditeten*

För många föräldrar är det i samband med graviditeten som det första mötet sker med mödravården, barnhälsovården och Försäkringskassan. Försäkringskassan som förmedlare av socialförsäkringen har en viktig roll för föräldrarnas kunskap om föräldraförsäkringen. Mödra- och barnhälsovårdens uppgift att svara för förberedande föräldrautbildning, kontrollera graviditeten, verka stödjande vid amning samt följa upp förlossningen är också viktig. Föräldrar möter även andra i sin omgivning som under graviditeten har stor betydelse för föräldrars val kring föräldraledigheten.

Utredningen föreslår att åtgärder vidtas i form av offentliga informationsinsatser. Dessa skall syfta till att sprida, samordna och utvärdera information och kunskap om föräldraförsäkring och föräldraledighet. Utredningen lämnar ett särskilt förslag där Försäkringskassan ges i uppdrag att utforma förutsättningarna för att båda föräldrarna bättre skall få likvärdig information om föräldrapenningförmånerna. Utredningen pekar också på behov av förenklingar inom den administrativa hanteringen kring faderskapet.

Utredningen lämnar förslag om införande av en ny förmån till gravida, kallad graviditetsspenning. Graviditetsspenningen får nyttjas tidigast från och med 30:e dagen före beräknad förlossning och längst till och med dagen före den faktiska förlossningen. Graviditetsspenningen syftar till att möta gravida kvinnors behov av vila under slutet av graviditeten och samtidigt komma tillrätta med de regionala skillnader som finns i tillämpningen av socialförsäkringsförmånerna för gravida kvinnor.

#### *Den första tiden med föräldrapenning*

Det är väsentligt att föräldrapenningen i så stor utsträckning som möjligt nyttjas under barnets första tidiga levnadsår då grunden för en djup och varaktig relation mellan barn och föräldrar läggs. Utredningen föreslår därför en utvidgad rätt för föräldrar att nyttja föräldrapenning samtidigt för vård av samma barn, s.k. dubbel-

dagar. Barn har behov av en tidig och nära kontakt med båda sina föräldrar. Föräldrars tidiga engagemang i sina barn är viktigt. Goda relationer och tillgång till båda föräldrarna främjar en mognad och trygghet hos barnet. Barn kan tidigt i livet ha flera betydelsefulla anknytningar samtidigt. Utredningen föreslår att de tio särskilda s.k. pappdagarna i samband med barns födelse eller adoption slopas. Dubbeldagarna fyller samma funktion som pappdagarna, utan att särbehandla någon förälder, samtidigt som föräldrarna ges en utökad möjlighet till anknytning.

#### *Föräldrapenning tills barnet har fyllt fyra år*

Föräldraförsäkringens uppgift är primärt att vara ett stöd för föräldrar med de yngsta barnen. Föräldraförsäkringen ska ge båda föräldrarna möjlighet att med ersättning vårda sitt barn i samband med barns födelse eller adoption. Denna tid bör enligt utredningens mening framför allt vara koncentrerad till barnens första år. Utredningen föreslår därför att den tid under vilken föräldrarna kan ta ut ersättning begränsas till barnet har fyllt fyra år. Förslaget verkar för ett tidigt nyttjande av föräldrapenningen från föräldrarnas sida samtidigt som det i princip följer det nyttjande av föräldrapenning som föräldrarna väljer idag. För adoptivbarn räknas tidpunkten från när föräldern får barnet i sin vård.

Utredningen föreslår också en förlängning av föräldrapenningen på sjukpenningnivå från 13 till 15 månader. Det är en utökning av barnets möjligheter till omvårdnad av sina föräldrar. Förslaget ger föräldrarna större ekonomiska möjligheter att vårda barn. Rätten till föräldrapenning fördelas, liksom idag, lika mellan föräldrarna samtidigt som den reserverade tiden med föräldrapenning utökas för respektive förälder. Utredningen föreslår att 5 månader reserveras för vardera föräldern.

Föräldrapenning på lägstanivå slopas liksom de 90 dagar med ersättning på lägstanivå. Föräldrapenning betalas fortsättningsvis endast med ersättning på föräldrarnas sjukpenningnivå. Lägstanivådagarna ersätts till viss del med barndagar. Barndagarna har en annan utformning men fyller delvis samma funktion, se nästa avsnitt.

Utredningen föreslår också förändringar av den sjukpenninggrundande inkomsten. Bl.a. förlängs skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten till dess att barnet fyller

18 månader. Åttondelsnivån inom föräldraförsäkringen och föräldraledighetslagen tas bort.

Såväl den föreslagna sammanlagda tiden med föräldrapenning som fördelningen av dagarna mellan föräldrarna är betydelsefulla ur ett barnperspektiv. Utredningen anser att de förändringar som föreslås gynnar flertalet barn och stärker barns ställning i allmänhet. Samtidigt är utredningen medveten om att alla barn inte gynnas och föreslår därför en utökning av de undantagsbestämmelser som finns.

#### *Barndagar och barnledighet för barn som fyllt fyra år*

Utredningen anser det angeläget att komplettera förslaget om en begränsad tid för rätt till föräldrapenning med ett förslag om en utvidgad rätt till föräldraledighet och införande av barndagar. Det är väsentligt att föräldrar får tillfälle att besöka förskola och skola. Det är positivt för både barn och föräldrar att föräldrarna får insikt i barnets vardag. Det ger en ömsesidig trygghet och möjlighet att närvara i särskilda skolsituationer. En förälder till barn som har fyllt fyra år men inte tio år har rätt till ledighet under tio dagar per år, varav två dagar med ersättning i form av tillfällig föräldrapenning. Rätten till barndagar och barnledighet tar vid då rätten till föräldrapenning med anledning av barns födelse upphör och varar för de flesta barn fram till barnet avslutat tredje klass i skolan. Utredningen bedömer att behovet av barndagar är störst i dessa åldrar.

#### *Ensamstående föräldrars situation*

Utredningen konstaterar att barn till ensamstående föräldrar är en särskilt utsatt grupp som lever under mer sårbara förhållanden än andra barn. Utredningen lämnar två förslag som särskilt riktar sig till ensamstående föräldrar. Utredningen anser att en ensamstående förälder under vissa förutsättningar ska kunna få hjälp i samband med barns födelse genom att en annan försäkrad än en förälder kan få rätt till tillfällig föräldrapenning under tio dagar. Vidare föreslår utredningen att en ny förmån införs, särskild föräldrapenning. En ensamstående förälder som på grund av egen sjukdom eller smitta

inte själv kan vårda barnet kan under vissa förutsättningar få hjälp av en annan försäkrad som vårdar barnet i föräldrarnas ställe.

### *Ekonomiskt utsatta barnfamiljer*

Föräldraförsäkringen som välfärdssystem bidrar till att färre barn hamnar i ekonomisk utsatthet. En relativt hög ersättningsnivå i föräldraförsäkringen under barnets första år bidrar till en lägre andel ekonomiskt utsatta barn. Utredningens förslag syftar till att stärka de mest ekonomiskt utsatta barnfamiljerna. Ekonomiska skäl skall inte vara ett hinder för att föräldrarna skall kunna nyttja föräldraförsäkringen som de önskar.

Utredningen förutsätter att den aviserade höjningen av inkomsttaket i föräldrapenningen till tio prisbasbelopp genomförs. Utredningens förslag innebär att inkomstbortfallsprincipen bibehålls och förstärks. Utredningen föreslår också att grundnivån höjs till 230 kronor per dag. Familjer med tvillingar och fler barn får en förstärkning av föräldrapenningen, då de extra dagar på lägstanivå som utges vid flerbarnsfödelse föreslås betalas med ersättning på grundnivå.

### *Barn och jämställdhet*

Sverige har ur ett barnafödande perspektiv en gynnsam välfärdspolitisk blandning på det familjepolitiska området genom en kombination av hög sysselsättning, låg arbetslöshet, omfattande föräldraförsäkring och barnomsorg. Hur familjepolitiken utformas är mycket viktigt för barnafödandet. Tillgången till betald föräldraledighet påverkar barnafödandet. Ledighetens längd och ersättningsnivå i föräldraförsäkringen är betydelsefulla. Försäkringens flexibilitet mellan arbete och ledighet har betydelse för utvecklingen av antalet födda barn.

Den kunskap utredningen har om föräldrars föreställningar och attityder till föräldraförsäkring och föräldraledighet visar att föreställningar om kön är synnerligen närvarande i föräldraskapet och i många avseenden styrande för hur kvinnor och män förhåller sig till dessa frågor. En av de viktigaste slutsatserna är att attitydförändringar inte nödvändigtvis leder till beteendeförändringar. Att föräldrar har en i princip jämställd attityd till föräldraledighet inne-

bär inte med nödvändighet att de agerar i enlighet med denna. Genom att få föräldrar att i praktiken bli mer jämställda i föräldraskapet stöds processen mot ökad jämställdhet i samhället. Det finns goda skäl att tro att en ökad reserverad tid av föräldrapenning för respektive förälder kommer att leda till ett ändrat beteende vilket i sin tur på sikt bidrar till ett verkligt jämställt föräldraskap och en mer jämställd arbetsmarknad.

Utredningen bedömer också att en del av skillnaderna mellan kvinnor – såväl med som utan barn – och män vad gäller löneutveckling, möjligheter till fast heltidsanställning och karriärmöjligheter kan ha sin grund i att frånvaro från arbetet på grund av vård av barn i genomsnitt är mycket skevt fördelad mellan könen. Således kan det olika nyttjandet av föräldraförsäkringen ge olika effekter på sysselsättning och löner för kvinnor och män. Utredningen bedömer dessa möjliga könsspecifika konsekvenser som så allvarliga att de har beaktats vid utformningen av förslagen.

Sammantaget så verkar utredningens förslag i riktning mot en mer jämn fördelning av föräldrapenningen mellan barnets föräldrar. Detta leder till att föräldrarna i högre utsträckning kommer att ta ett gemensamt ansvar för barnets omvårdnad. Generellt mår barn bra av en tidig och nära kontakt med sina föräldrar. Att föräldrarna tidigt kan etablera en god kontakt med barnet främjar en positiv utveckling av barnets relation till sina föräldrar. Goda relationer och god tillgång till båda föräldrarna verkar för en fördjupad och harmonisk identitetsutveckling för barn och främjar barnets mognad och trygghet. Utredningens bedömning är således att förslagen generellt bidrar till att utöka små barns möjlighet till tidig och nära anknytning till sina föräldrar.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring<sup>1</sup>

dels att 3 kap. 5, 9 och 9 a §§, 4 kap. 1–3, 5–7, 8, 10, 12, 14, 14 a, 16, 17 och 18 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 3 kap. 9 b och 9 c §§ samt 4 kap. 4 a och 4 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 5 §<sup>2</sup>

Försäkringskassan skall besluta om en försäkrads tillhörighet till sjukpenningförsäkringen och fastställa sjukpenninggrundande inkomst. För en försäkrad som inte är bosatt i Sverige gäller detta så snart anmälan om hans inkomstförhållanden gjorts hos Försäkringskassan. Av beslutet skall framgå i vad mån den sjukpenninggrundande inkomsten är att hänföra till anställning eller till annat förvärvsarbete. Sjukpenningförsäkringen skall omprövas

a) när Försäkringskassan fått kännedom om att den försäkrades inkomstförhållanden eller andra omständigheter har undergått ändring av betydelse för rätten till sjukpenning eller för sjukpenningens storlek,

b) när sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt denna lag eller särskild efterlevandepension enligt lagen (2000:462) om införande av lagen (2000:461) om efterlevandepension och efter-

---

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1982:120.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2005:334.



levandestöd till barn beviljas den försäkrade eller sådan ersättning eller pension som redan utges ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbetsförmåga eller, vid särskild efterlevandepension, förmåga eller möjlighet att bereda sig inkomst genom arbete,

c) när delpension enligt särskild lag beviljas den försäkrade eller redan utgående sådan pension ändras med hänsyn till ändring i den försäkrades arbets- eller inkomstförhållanden,

d) när tjänstepension beviljas den försäkrade,

e) när ett beslut om vilandeförklaring av sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt 16 kap. 16 § upphör, samt

f) när livränta beviljas den försäkrade enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller redan utgående livränta ändras.

Ändring som avses i första stycket skall gälla från och med den dag då anledningen till ändringen uppkommit. Den sjukpenninggrundande inkomst som ändrats enligt första stycket a får dock läggas till grund för ersättning tidigast från och med första dagen i den ersättningsperiod som inträffar i anslutning till att Försäkringskassan fått kännedom om inkomständringen.

Under tid som anges under 1-6 får, om inte första stycket b-d eller f är tillämpligt, den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten sänkas lägst till vad den skulle ha varit närmast dessförinnan om Försäkringskassan då känt till samtliga förhållanden. Detta gäller tid då den försäkrade

1. bedriver studier enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer,

2. erhåller periodiskt ekonomiskt stöd, utgivet enligt särskilda avtal mellan arbetsmarknadens parter, enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer,

3. deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller står till arbetsmarknadens förfogande enligt de grunder som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer,

4. är gravid och avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför,

5. helt eller delvis avstår från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte har fyllt ett år. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård,

5. helt eller delvis avstår från förvärvsarbete för vård av barn, om den försäkrade är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och barnet inte har fyllt ett *och ett halvt* år. Motsvarande gäller vid adoption av barn som ej fyllt tio år eller vid mottagande av sådant barn i avsikt att adoptera det, om mindre än ett år har förflutit sedan den försäkrade fick barnet i sin vård,

6. fullgör tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

För en försäkrad som avses i tredje stycket 1 eller 2 eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd skall Försäkringskassan, vid sjukdom under den aktuella tiden, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid. Om därvid den sjukpenninggrundande inkomsten helt eller delvis är att hänföra till anställning, skall årsarbetstiden beräknas på grundval av enbart det antal arbetstimmar som den försäkrade kan antas ha i ifrågavarande förvärvsarbete under den aktuella tiden.

För en försäkrad som får sådan behandling eller rehabilitering som avses i 7 b § eller 22 kap. 7 § och som under denna tid får livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning enligt en annan författning skall Försäkringskassan, vid sjukdom under den tid då livränta betalas ut, beräkna sjukpenningen på en sjukpenninggrundande inkomst som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid.

För en försäkrad som avses i 10 c § första stycket 1 eller 2 skall dock under studieuppehåll mellan vår- och hösttermin, då den försäkrade inte uppbär studiesocial förmån för studier som avses i tredje stycket 1, sjukpenningen beräknas på den sjukpenninggrundande inkomst som följer av första–tredje styckena, om sjuk-

penningen blir högre än sjukpenning beräknad på den sjukpenninggrundande inkomsten enligt fjärde stycket.

Fjärde stycket tillämpas även för försäkrad som avses i tredje stycket 6 när den försäkrade genomgår grundutbildning som är längre än 60 dagar.

Omprövning av sjukpenningförsäkringen enligt första stycket a skall ej omfatta ändring av den försäkrades inkomstförhållanden på grund av sådant förvärvsarbete som avses i 16 kap. 15 §.

### 9 §<sup>3</sup>

*En försäkrad kvinna har rätt till havandeskapspenning, om havandeskap har satt ned hennes förmåga att utföra uppgifterna i sitt förvärvsarbete med minst en fjärdedel och hon inte kan omplaceras till annat mindre ansträngande arbete enligt 19 § föräldraledighetslagen (1995:584).*

*En kvinna har även rätt till havandeskapspenning om hon inte får sysselsättas i sitt förvärvsarbete på grund av en föreskrift om förbud mot arbete under havandeskap, som har meddelats med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160), om hon inte kan omplaceras till annat arbete enligt 18 § föräldraledighetslagen.*

*Havandeskapspenning utges i fall som avses i första stycket för varje dag som nedsättningen består, dock tidigast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse, och i fall som avses i andra stycket för varje dag som förbudet gäller.*

En försäkrad kvinna har rätt till graviditetspenning om hon

1. på grund av graviditet avstår från förvärvsarbete, eller

2. inte får sysselsättas i sitt förvärvsarbete på grund av en föreskrift om förbud mot arbete under graviditet, som har meddelats med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160), om hon inte kan omplaceras till annat arbete enligt 18 § föräldraledighetslagen (1995:584).

Graviditetspenning enligt första stycket 1 utges tidigast från och med den trettionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse och betalas längst ut till och med dagen före förlossningsdagen.

Graviditetspenning enligt första stycket 2 utges för varje dag som förbudet gäller och betalas längst ut till och med dagen före förlossningsdagen.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2003:372.

*Havandeskapspenning utges längst till och med den elfte dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse.*

*Havandeskapspenning utges med belopp som motsvarar kvinnans sjukpenning enligt 4 §.*

#### 9 a §<sup>4</sup>

*En kvinna som önskar erhålla havandeskapspenning skall göra ansökan därom. Försäkringskassan får påfordra att kvinnan till stöd för sin rätt till havandeskapspenning inger utlåtande av sin arbetsgivare samt läkarutlåtande.*

*I beslutet om havandeskapspenning skall anges under vilken tid ersättning kan utges.*

*Vad i lag eller annan författning föreskrivs om sjukpenning gäller i fråga om havandeskapspenning med undantag av bestämmelserna om ersättning för merutgifter i 7 a § och om karenstid i 11 §. Vidare skall havandeskapspenningen, med avvikelse från vad som anges i 4 § första stycket och 10 a §, utges med 80 procent även för den första dagen. Havandeskapspenning utges inte i den mån kvinnan för samma tid uppbär sjukpenning eller sjuklön eller annan ersättning enligt lagen (1991:1047) om sjuklön.*

*Graviditetspenning utges per dag med belopp som motsvarar kvinnans sjukpenning enligt 4 §.*

*Hel graviditetspenning för dag utges när kvinnan inte förvärvsarbetar. Tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels graviditetspenning utges när kvinnan förvärvsarbetar högst en fjärdedel, hälften eller tre fjärdedelar av normal arbetstid.*

*Graviditetspenning utges även för tid som normalt är arbetsfri, om kvinnan i direkt anslutning till den arbetsfria tiden uppbär motsvarande eller högre graviditetspenning.*

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2004:781.

## 9 b §

*Graviditetspenning enligt 9 § första stycket 1 får inte utges för tid innan anmälan gjorts hos Försäkringskassan.*

*En kvinna som önskar få graviditetspenning enligt 9 § första stycket 2 skall göra en skriftlig ansökan hos Försäkringskassan.*

*Har det förelegat hinder för en sådan anmälan eller ansökan eller finns det annars särskilda skäl kan ersättningen ändå betalas ut.*

*Försäkringskassan får kräva att en kvinna styrker sin rätt till graviditetspenning enligt 9 § första stycket 2 genom ett särskilt intyg av arbetsgivaren om förbud och att hon inte kan omplaceras.*

*I beslutet om graviditetspenning skall anges under vilken tid ersättning kan utges.*

## 9 c §

*Vad i lag eller annan författning föreskrivs om sjukpenning gäller i fråga om graviditetspenning med undantag av bestämmelserna om arbetsförmågans nedsättning i 7 § och om ersättning för merutgifter i 7 a § samt om karenstid i 11 §. Vidare skall graviditetspenningen, med avvikelser från vad som anges i 4 § första stycket och 10 a §, utges med 80 procent även för den första dagen.*

*Graviditetspenning utges inte i den mån kvinnan för samma tid uppbär sjukpenning eller sjuklön eller annan ersättning enligt lagen (1991:1047) om sjuklön.*

*Graviditetspenning betalas inte ut för dag då kvinnan är semesterledig enligt semesterlagen (1977:480).*

#### 4 kap.

##### 1 §<sup>5</sup>

En försäkrad förälder har rätt till föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning (föräldrapeningförmåner) enligt detta kapitel.

En försäkrad förälder har rätt till föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning (föräldrapeningförmåner) enligt detta kapitel. *Som föräldrapeningförmån anses även den särskilda föräldrapenningen som en annan försäkrad har rätt till enligt 4 b §.*

Föräldrapeningförmåner utges för vård av barn endast om barnet är bosatt i riket.

Vid adoption av barn får barnet anses bosatt i riket om de blivande adoptivföräldrarna är bosatta i riket.

Regeringen får förordna att tillfällig föräldrapenning, med undantag för förmån enligt 10 § fjärde eller femte stycket, får utges även till en förälder som är bosatt i Danmark, Finland eller Norge för vård av barn bosatt i något av dessa länder.

Regeringen får förordna att tillfällig föräldrapenning, med undantag för förmån enligt 10 § femte stycket, får utges även till en förälder som är bosatt i Danmark, Finland eller Norge för vård av barn bosatt i något av dessa länder.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2001:141.

2 §<sup>6</sup>

Vid tillämpning av bestämmelserna i detta kapitel likställs med förälder

- a) rättslig vårdnadshavare som inte är förälder och som har vård om barnet,
- b) den som med socialnämndens medgivande har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i syfte att adoptera det,
- c) den med vilken en förälder är eller har varit gift eller har eller har haft barn, om de varaktigt bor tillsammans.

*Vid tillämpningen av 6 § andra–femte styckena samt 7, 7 a, 8, 15 och 17 §§ samt 18 § första och andra styckena likställs med förälder även en annan försäkrad som fått rätt till särskild föräldrapenning enligt 4 b §.*

Vid tillämpning av 10, 10 a, 10 b och 11 §§ likställs med förälder även

- a) den som en förälder bor tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden,
- b) den som har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem.

Vid tillämpning av 12–18 §§ likställs med förälder även den som har fått rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 11 a §. Detsamma gäller vid tillämpningen av 12 § och 14–18 §§ den som har fått rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 10 § femte stycket.

3 §<sup>7</sup>

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

Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse utges under högst 450 dagar sammanlagt för föräldrarna.

Vid flerbarnsbörd utges föräldrapenning under ytterligare 180 dagar för varje barn utöver det första.

Om föräldrarna gemensamt har vårdnaden om barnet, har varje förälder rätt att uppbära föräldrapenning under hälften av den i första och andra styckena angivna tiden.

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2004:1250.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2004:781.

En förälder som ensam har vårdnaden om barnet har rätt att själv uppbära föräldrapenningen under hela den tid som anges i första och andra styckena. Detsamma gäller om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet men den andra föräldern inte har rätt till föräldrapenning.

Om en förälder på grund av sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda barnet har den andra föräldern rätt att själv uppbära föräldrapenningen under hela den tid som anges i första och andra styckena.

*Om en förälder är intagen i kriminalvårdsanstalt och är varaktigt förhindrad att uppbära föräldrapenning och den andre föräldern har tagit ut sina dagar med föräldrapenning, har den andre föräldern själv rätt att uppbära föräldrapenning för hela den tid som anges i första och andra styckena.*

En förälder kan avstå rätt att uppbära föräldrapenning till förmån för den andra föräldern med undantag för föräldrapenning med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning såvitt avser en tid om 60 dagar för varje barn, eller vid flerbarnsbörd, för barnen gemensamt. Ett avstående från rätt att uppbära föräldrapenning görs genom skriftlig anmälan till Försäkringskassan.

Föräldrapenning utges längst till dess barnet har fyllt åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret.

En förälder kan avstå rätt att uppbära föräldrapenning till förmån för den andra föräldern med undantag för föräldrapenning med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning såvitt avser en tid om 150 dagar för varje barn, eller vid flerbarnsbörd, för barnen gemensamt. Ett avstående från rätt att uppbära föräldrapenning görs genom skriftlig anmälan till Försäkringskassan.

Föräldrapenning utges längst till dess barnet har fyllt fyra år.



## 4 a §

*Båda föräldrarna har rätt att uppbära föräldrapenning för samma barn och tid för 30 av de 150 dagar som respektive förälder har rätt till enligt 3 § sjätte stycket, i samband med att den andre föräldern närvarar vid barnets förlossning eller de sköter hemmet eller vårdar barn.*

*Föräldrapenning enligt första stycket utges tidigast i samband med barnets födelse och inte för tid efter sextionde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen.*

## 4 b §

*Försäkringskassan kan, efter medgivande av en förälder som avses i 3 § fjärde och femte styckena, besluta att annan försäkrad som avstår från förvärsarbete skall få rätt till särskild föräldrapenning för att vårda ett barn i stället för föräldern. Som villkor för detta gäller att föräldern*

*1. på grund av egen sjukdom eller smitta inte kan vårda barnet,*

*2. har beviljats föräldrapenning och annars skulle ha uppburit förmånen,*

*3. inte får föräldrapenning endast av det skälet att han eller hon för samma tid får sådan ersättning som avses i 17 § första stycket eller smittbärapenning enligt lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare, och*

4. inte omfattas av 18 § tredje och fjärde styckena.

*Försäkringskassan får när det finns skäl till det kräva att särskilt utlåtande inges för att styrka förälders sjukdom eller smitta.*

*Särskild föräldrapenning utges tidigast för tid efter barnets födelse, dock längst till dess barnet har fyllt fyra år och endast för tid som motsvarar förälderns rätt till föräldrapenning.*

#### 5 §<sup>8</sup>

Bestämmelserna om föräldrapenning gäller i tillämpliga delar också vid adoption av barn. Är det frågan om adoption av andra makens barn eller adoptivbarn eller av eget barn utges föräldrapenning dock inte utöver vad som skulle ha gällt om adoptionen inte hade ägt rum. Som adoption anses även att någon tar emot ett barn i avsikt att adoptera det. Tidpunkten då den försäkrade fått barnet i sin vård jämföras därvid med tidpunkten för barnets födelse. Föräldrapenning utges dock inte för barn som fyllt tio år.

Bestämmelserna om föräldrapenning *och särskild föräldrapenning* gäller i tillämpliga delar också vid adoption av barn. Är det frågan om adoption av andra makens barn eller adoptivbarn eller av eget barn utges föräldrapenning dock inte utöver vad som skulle ha gällt om adoptionen inte hade ägt rum. Som adoption anses även att någon tar emot ett barn i avsikt att adoptera det. Tidpunkten då den försäkrade fått barnet i sin vård jämföras därvid med tidpunkten för barnets födelse. Föräldrapenning *och särskild föräldrapenning* utges dock inte för barn som fyllt tio år.

---

<sup>8</sup> Senaste lydelse 1985:87.

6 §<sup>9</sup>

Hel föräldrapenning utgör lägst 60 kronor om dagen (*lägstnivå*).

Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen har varit försäkrad för en sjukpenning över *lägstnivån* och skulle ha varit det om Försäkringskassan känt till samtliga förhållanden. Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges dock alltid lägst med ett belopp för hel föräldrapenning om 180 kr (*grundnivå*). För en förälder som endast är försäkrad enligt 3 kap. 4 § socialförsäkringslagen (1999:799) gäller detta under förutsättning att föräldern uppfyller villkoren i första meningen.

Utöver vad som anges i andra stycket utges föräldrapenning för

Hel föräldrapenning utgör lägst 230 kronor om dagen (*grundnivå*).

Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen har varit försäkrad för en sjukpenning över *grundnivån* och skulle ha varit det om Försäkringskassan känt till samtliga förhållanden. Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges dock alltid lägst med ett belopp för hel föräldrapenning *motsvarande grundnivån*. För en förälder som endast är försäkrad enligt 3 kap. 4 § socialförsäkringslagen (1999:799) gäller detta under förutsättning att föräldern uppfyller villkoren i första meningen. *Särskild föräldrapenning för de första 180 dagarna utges med belopp motsvarande den försäkrades sjukpenning beräknad enligt femte stycket.*

Utöver vad som anges i andra stycket utges föräldrapenning för

---

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2005:334.

– 210 dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, dock lägst med belopp enligt grundnivån, och för

– 90 dagar med belopp enligt lägstanivån.

Vid flerbarnsbörd utges föräldrapenning enligt 3 § andra stycket för

– 90 dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, dock lägst med belopp enligt grundnivån, och för

– 90 dagar med belopp enligt *lågstanivån*. För varje barn utöver det andra utges föräldrapenning med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, dock lägst med belopp enligt grundnivån.

När föräldrapenning enligt andra-fjärde styckena skall utges med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, skall beräkningen ske enligt 3 kap. med undantag av 5 § fjärde-sjunde styckena samt 10 a och 10 b §§.

*Utan hinder av vad som föreskrivs i andra-fjärde styckena skall, om föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst har sänkts enligt 3 kap. 5 § tredje stycket 5, föräldrapenningen till dess barnet fyller två år beräknas lägst på grundval av den sjukpenninggrundande inkomst som gällde innan sänkningen skedde eller den högre inkomst som löneavtal därefter föranleder, om föräldern avstår från förvärsarbete för vård av barn. Är*

– 270 dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, dock lägst med belopp enligt grundnivån.

Vid flerbarnsbörd utges föräldrapenning enligt 3 § andra stycket för

– 90 dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, dock lägst med belopp enligt grundnivån, och för

– 90 dagar med belopp enligt *grundnivån*. För varje barn utöver det andra utges föräldrapenning med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad enligt femte stycket, dock lägst med belopp enligt grundnivån.

*kvinnan gravid på nytt innan barnet uppnått eller skulle ha uppnått ett år och nio månaders ålder, skall föräldrapenningen även fortsättningsvis beräknas på motsvarande sätt. Detsamma gäller vid adoption av barn som sker inom två år och sex månader efter det att det föregående barnet fötts eller adopterats.*

*För en förälder som helt eller delvis saknar anställning skall den sjukpenninggrundande inkomst som föräldrapenningen beräknas på enligt sjätte stycket alltjämt omräknas på sätt som anges i 3 kap. 5 d §.*

7 §<sup>10</sup>

Hel föräldrapenning för dag utges när föräldern inte förvärvsarbetar. Tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning utges när föräldern förvärvsarbetar högst en fjärdedel, hälften, *tre fjärdedelar respektive sjuåttondelar* av normal arbetstid.

Hel föräldrapenning för dag utges när föräldern inte förvärvsarbetar. Tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels föräldrapenning utges när föräldern förvärvsarbetar högst en fjärdedel, hälften *respektive* tre fjärdedelar av normal arbetstid.

Vid tillämpning av första stycket skall som förvärvsarbete inte betraktas vård av barn, som har tagits emot för stadigvarande vård och fostran i föräldrarnas hem. Vårdar föräldern ett sådant barn och betalas ersättning för vården, skall vid beräkningen enligt 6 § av föräldrapenning bortses från den del av den sjukpenninggrundande inkomsten som grundas på ersättningen för vården.

---

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2001:141.

8 §<sup>11</sup>

Föräldrapenning får utges med belopp som motsvarar hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels grundnivå eller lägstanivå när föräldern arbetar högst *sju åttondelar* av normal arbetstid. Föräldrapenning får utges med belopp som motsvarar hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels grundnivå när föräldern arbetar högst *tre fjärdedelar* av normal arbetstid.

10 §<sup>12</sup>

En förälder har rätt till tillfällig föräldrapenning för vård av ett barn, som inte har fyllt tolv år, om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete i samband med

1. sjukdom eller smitta hos barnet,
2. sjukdom eller smitta hos barnets ordinarie vårdare,
3. besök i samhällets förebyggande barnhälsovård,
4. vårdbehov som uppkommer till följd av att barnets andra förälder besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna, under förutsättning att sistnämnda barn omfattas av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning.

För vård av ett barn vars levnadsålder understiger 240 dagar utges tillfällig föräldrapenning enligt första stycket om tillsynen av barnet är stadigvarande ordnad. Därutöver utges ersättning för vård av ett sådant barn endast om barnet vårdas på sjukhus eller får motsvarande vård i hemmet. För vård av ett barn som är äldre än som nyss sagts utges tillfällig föräldrapenning enligt första stycket inte för tid under vilken annars föräldrapenning skulle ha uppburits; undantag gäller dock om barnet vårdas på sjukhus. Med vård på sjukhus jämställs tillfällig vård i övergångsboende för barn som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

---

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2001:1106.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2005:439.

*Rätt till tillfällig föräldrapenning tillkommer även en förälder från det barnet fyllt fyra år till dess att det fyller tio år när föräldern helt avstår från förvärvsarbete i samband med föräldrautbildning, besök i barnets skola, besök i förskoleverksamhet eller skolbarnomsorg i vilken barnet deltar eller i övrigt för vård av barnet (barndagar).*

En förälder till barn som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har rätt till tillfällig föräldrapenning från barnets födelse till dess att det fyller sexton år även när föräldern avstår frånförvärvsarbete i samband med föräldrautbildning, besök i barnets skola eller besök i förskoleverksamhet eller skolbarnomsorg i vilken barnet deltar (kontaktdagar).

*Rätt till tillfällig föräldrapenning tillkommer även en fader som avstår från förvärvsarbete i samband med barns födelse för att närvara vid förlossningen, sköta hemmet eller vårda barn. Vid adoption eller när två personer enligt 6 kap. 10 a § föräldrabalken har utsetts att gemensamt utöva vårdnaden om ett barn tillkommer motsvarande rätt båda adoptivföräldrarna eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna. Vid adoption utges sådan tillfällig föräldrapenning om barnet inte fyllt tio år. Som*

En förälder till barn som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har rätt till tillfällig föräldrapenning som anges i tredje stycket från barnets födelse till dess att det fyller sexton år när föräldern avstår från förvärvsarbete (kontaktdagar). Är det fråga om vård av barn gäller dock tredje stycket.

*adoption anses även att någon tar emot ett barn i avsikt att adoptera det.*

Försäkringskassan kan besluta att en annan försäkrad än en *fader eller moder* som avstår från förvärvsarbete i samband med barns födelse skall få rätt till tillfällig föräldrapenning för de ändamål som anges i *fjärde stycket*. Detta gäller om

1. det inte finns någon fader som har rätt till *tillfällig* föräldrapenning,

2. modern är avliden,

3. *fadern* avstår från sin rätt till *tillfällig* föräldrapenning enligt *fjärde stycket* och det skulle vara oskäligt att inte låta honom avstå, eller

4. *fadern* inte kan eller på grund av besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud eller liknande eller på grund av andra särskilda omständigheter sannolikt inte kommer att nyttja *sin rätt enligt fjärde stycket*.

Vid adoption eller när två personer enligt 6 kap. 10 a § föräldrabalken har utsetts att gemensamt utöva vårdnaden om ett barn skall vad som sägs i femte stycket om fader och moder i stället gälla adoptivföräldrarna eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna.

Det som sägs i *fjärde och femte styckena* om en fader gäller även en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken.

Försäkringskassan kan besluta att en annan försäkrad än en *förälder* som avstår från förvärvsarbete i samband med barns födelse för att *närvara vid förlossningen, sköta hemmet eller vårda barn* skall få rätt till tillfällig föräldrapenning. Detta gäller om

1. det inte finns någon fader som har rätt till föräldrapenning,

2. modern är avliden,

3. den ena föräldern avstår från sin rätt till föräldrapenning *under sammanlagt 10 av de 30 dagar som föräldern har rätt till enligt 4 a § och det skulle vara oskäligt att inte låta honom avstå, eller*

4. *den ena föräldern* inte kan eller på grund av besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud eller liknande eller på grund av andra särskilda omständigheter sannolikt inte kommer att nyttja *sammanlagt 10 av de 30 dagar som föräldern har rätt till enligt 4 a §*.

Det som sägs i femte *stycket* om en fader gäller även en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken.



12 §<sup>13</sup>

Tillfällig föräldrapenning enligt 10 § första stycket och 10 a § utges under sammanlagt högst 60 dagar för varje barn och år. Tillfällig föräldrapenning enligt 11 § utges under högst 60 dagar för varje barn och år. Om föräldern behöver avstå från förvärvsarbete av skäl som anges i 10 § första stycket 1, 3 och 4 och 10 a § utges tillfällig föräldrapenning under ytterligare högst 60 dagar för varje barn och år. Tillfällig föräldrapenning enligt 10 b § utges under ett obegränsat antal dagar.

*Tillfällig föräldrapenning enligt 10 § tredje stycket utges per dag och under högst två dagar per förälder och år.*

Tillfällig föräldrapenning enligt 10 § tredje stycket utges under högst tio dagar per barn och år.

Tillfällig föräldrapenning enligt 10 § fjärde stycket utges under högst tio dagar per barn och år.

Tillfällig föräldrapenning enligt 10 § fjärde stycket utges under högst tio dagar per barn och utges inte för tid efter sextionde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen. *Detsamma gäller tillfällig föräldrapenning enligt 10 § femte och sjätte styckena med avräkning dock för dagar med tillfällig föräldrapenning som en förälder kan ha uppburit med stöd av 10 § fjärde stycket.* Vid adoption räknas tiden från den tidpunktföräldrarna fått barnet i sin vård.

Tillfällig föräldrapenning enligt 10 § femte stycket utges under högst tio dagar per barn och utges inte för tid efter sextionde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen. Vid adoption räknas tiden från den tidpunkt föräldrarna fått barnet i sin vård.

*Vid adoption och för särskilt förordnade vårdnadshavare fördelas de tio dagarna med hälften till vardera föräldern eller vårdnadshavaren om de inte kommer överens om annat. Om det endast*

---

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2004:1250.

*finns en adoptivförälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare med rätt till ersättning, har den föräldern eller vårdnadshavaren ensam rätt till de tio dagarna.*

Uppbär en förälder oavkortade löneförmåner under tid då han bedriver studier, jämföras avstående från studier med avstående från förvärvsarbete vid tillämpning av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning, i den mån föräldern går miste om löneförmånerna.

#### 14 §<sup>14</sup>

Hel tillfällig föräldrapenning utges till en förälder som avstår från förvärvsarbete. Tre fjärdedels, halv, en fjärdedels *eller en åttondels* tillfällig föräldrapenning utges till en förälder som arbetar högst en fjärdedel, hälften, tre fjärdedelar *respektive sju åttondelar* av den tid föräldern skulle ha arbetat om han eller hon inte vårdat barnet. Bestämmelserna i 7 § andra stycket gäller i tillämpliga delar även i fråga om tillfällig föräldrapenning.

Hel tillfällig föräldrapenning utges till en förälder som avstår från förvärvsarbete. Tre fjärdedels, halv *eller* en fjärdedels tillfällig föräldrapenning utges till en förälder som arbetar högst en fjärdedel, hälften *respektive* tre fjärdedelar av den tid föräldern skulle ha arbetat om han eller hon inte vårdat barnet. Bestämmelserna i 7 § andra stycket gäller i tillämpliga delar även i fråga om tillfällig föräldrapenning.

Om inte annat följer av tredje eller fjärde stycket eller 14 a § skall till grund för beräkningen av beloppet för hel tillfällig föräldrapenning för dag läggas det tal som erhålls när 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten av anställning delas med årsarbetstiden. Vid beräkningen tillämpas 3 kap. 10 a § andra–fjärde styckena på motsvarande sätt för den tid som förmånen avser.

Skall tillfällig föräldrapenning utges på grundval av inkomst av annat förvärvsarbete beräknas hel förmån för dag efter 80 procent av den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten, delad med 365. Beloppet avrundas till närmaste hela krontal.

Skall tillfällig föräldrapenning utges på grundval av sjukpenninggrundande inkomst av såväl anställning som annat förvärvsarbete

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2001:141.

beräknas den del av förmånen som svarar mot inkomst av anställning enligt andra stycket medan den del av förmånen som svarar mot inkomst av annat förvärvsarbete beräknas enligt tredje stycket.

14 a §<sup>15</sup>

Tillfällig föräldrapenning beräknas enligt 14 § tredje stycket

1. när den försäkrade skall uppbära tillfällig föräldrapenning för tid då annars *gravidetspenning*, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning skulle ha uppburits, eller

2. i fall som avses i 3 kap.10 c § första stycket 1 samt andra stycket.

Tillfällig föräldrapenning beräknas enligt 14 § tredje stycket

1. när den försäkrade skall uppbära tillfällig föräldrapenning för tid då annars *gravidetspenning*, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning skulle ha uppburits, eller

16 §<sup>16</sup>

Föräldrapenningförmåner får inte utges till båda föräldrarna för samma barn och tid i annat fall än som anges i 4 § andra stycket, 10 § tredje – sjätte styckena eller 10 b §. Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse får inte heller utges om det för samma barn och tid utges en motsvarande förmån enligt utländsk lagstiftning.

Tillfällig föräldrapenning får utges till båda föräldrarna för samma barn och tid, om båda följer med ett barn till läkare när barnet lider av allvarlig sjukdom. Detsamma gäller om båda föräldrarna, som en del i behandlingen av barnet, behöver delta i läkarbesök eller i någon av läkare ordinerad behandling.

Oavsett antalet barn utges till en förälder inte mer än sammanlagt hel föräldrapenning per dag.

Föräldrapenningförmåner får inte utges till båda föräldrarna för samma barn och tid i annat fall än som anges i 4 § andra stycket, 4 a §, 10 § tredje – sjätte styckena eller 10 b §. Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse får inte heller utges om det för samma barn och tid utges en motsvarande förmån enligt utländsk lagstiftning.

<sup>15</sup> Senaste lydelse 1993:745.

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2004:1250.

17 §<sup>17</sup>

Föräldrapenningförmåner utges inte i den mån föräldern för samma dag uppbär sjukpenning enligt denna lag eller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller uppbär motsvarande ersättning enligt annan författning eller på grund av regeringens beslut i ett särskilt fall eller uppbär sjuklön eller annan ersättning enligt lagen (1991:1047) om sjuklön. Utan hinder härav utges dock föräldrapenningförmånen om den avser annan tid än sjukpenningen eller den andra ersättningen.

Föräldrapenningförmåner utges inte i den mån föräldern för samma dag uppbär *graviditetspenning eller* sjukpenning enligt denna lag eller *sjukpenning enligt* lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller uppbär motsvarande ersättning enligt annan författning eller på grund av regeringens beslut i ett särskilt fall eller uppbär sjuklön eller annan ersättning enligt lagen (1991:1047) om sjuklön. Utan hinder härav utges dock föräldrapenningförmånen om den avser annan tid än sjukpenningen eller den andra ersättningen.

Föräldrapenningförmåner utges inte för dag då föräldern är semesterledig enligt semesterlagen (1977:480).

Vad som föreskrivs i första stycket gäller även i fall då föräldern uppbär motsvarande förmån på grundval av utländsk lagstiftning.

18 §<sup>18</sup>

Bestämmelserna i 3 kap. 6 §, 16 § första - femte styckena och 17 § första stycket b samt andra stycket tillämpas även i fråga om föräldrapenningförmåner. Bestämmelserna i 3 kap. 15 § och 17 § första stycket a tillämpas även i fråga om tillfällig föräldrapenning.

Vid beräkning av antalet dagar med rätt till föräldrapenningförmån anses en dag med tre fjärdedels, halv, en fjärdedels *eller en åttondels* föräldrapenning som motsvarande andel av en dag.

Vid beräkning av antalet dagar med rätt till föräldrapenningförmån anses en dag med tre fjärdedels, halv *eller* en fjärdedels föräldrapenning som motsvarande andel av en dag.

<sup>17</sup> Senaste lydelse 1994:1656.

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2004:781.

Om en föräldrapenningförmån tillkommer en förälder som inte har fyllt 18 år, får Försäkringskassan på framställning av socialnämnden besluta att föräldrapenningen helt eller delvis skall utbetalas till annan person eller till nämnden att användas till förälderns och familjens nytta.

Är en kvinna vid tiden för förlossningen intagen i kriminalvårdsanstalt eller ett hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, får Försäkringskassan på framställning av föreståndaren för inrättningen besluta, att den föräldrapenning som tillkommer kvinnan skall utbetalas till föreståndaren för att användas till kvinnans och barnets nytta och familjens nytta.

- 
1. Denna lag träder i kraft den xxxx
  2. När det gäller barn födda före ikraftträdandet får uttag av föräldrapenning ske övergångsvis under fyra år enligt äldre bestämmelser utan hinder av 4 kap. 3 § denna lag. Motsvarande gäller i fråga om adoptivbarn om föräldrarna fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.
  3. Den nya bestämmelsen om föräldrapenning i 4 kap. 4 a § skall inte tillämpas för barn som är födda före ikraftträdandet. Det samma gäller för adopterade barn i de fall den försäkrade fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.
  4. Äldre bestämmelser om havandeskapspenning i 3 kap. 9 och 9 a §§ gäller fortfarande om ersättningsperioden påbörjats före ikraftträdandet.
  5. Äldre bestämmelser om faders och annan försäkrads rätt till tillfällig föräldrapenning i 4 kap. 10 § fjärde och femte styckena skall fortsätta att gälla för barn födda före ikraftträdandet.

## 2 Förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)

Härigenom föreskrivs i fråga om föräldraledighetslagen (1995:584) dels att 3, 6, 8 och 13 §§ samt rubriken närmast före 8 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 3 a och 5 a §§, dels att rubrikerna närmast före 3 a och 5 a §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>19</sup>

Det finns följande fem former av föräldraledighet för vård av barn m.m.:

1. Hel ledighet för en kvinnlig arbetstagare i samband med hennes barns födelse och för amning (mammaledighet, 4 §).

2. *Ledighet för en gravid arbetstagare (graviditetsledighet, 3 a §)*

2. Hel ledighet för en förälder tills barnet blivit 18 månader eller, under förutsättning att föräldern då har hel föräldrapenning, för tid därefter (hel ledighet med eller utan föräldrapenning, 5 §).

3. Hel ledighet för en förälder tills barnet blivit 18 månader eller, under förutsättning att föräldern då har hel föräldrapenning, för tid därefter (hel ledighet med eller utan föräldrapenning, 5 §).

4. *Hel ledighet för en förälders vård av barn som har fyllt fyra men inte tio år (barnledighet, 5 a §).*

<sup>19</sup> Senaste lydelse 2001:144.

3. Ledighet för en förälder i form av förkortning av normal arbetstid med tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel *eller en åttondel* medan föräldern har tre fjärdedels, halv, en fjärdedels *respektive en åttondels* föräldrapenning (delledighet med föräldrapenning, 6 §).

4. Ledighet för en förälder i form av förkortning av normal arbetstid med upp till en fjärdedel tills, i huvudfallet, barnet fyllt åtta år (delledighet utan föräldrapenning, 7 §).

5. Ledighet för en arbetstagares tillfälliga vård av barn (ledighet med tillfällig föräldrapenning m.m., 8 §).

För mammaledighet och ledighet med tillfällig föräldrapenning m.m. fordras inte att arbetstagaren skall ha varit anställd hos arbetsgivaren en viss tid (kvalifikationstid). För övriga former av föräldraledighet krävs kvalifikationstid enligt 9 §.

Särskilda bestämmelser om ledighet och omplacering för kvinnliga arbetstagare som väntar barn, nyligen fött barn eller som ammar finns i 18–21 §§.

5. Ledighet för en förälder i form av förkortning av normal arbetstid med *tre fjärdedelar, hälften eller en fjärdedel medan föräldern har tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels* föräldrapenning (delledighet med föräldrapenning, 6 §).

6. Ledighet för en förälder i form av förkortning av normal arbetstid med upp till en fjärdedel tills, i huvudfallet, barnet fyllt åtta år (delledighet utan föräldrapenning, 7 §).

7. Ledighet för en arbetstagares tillfälliga vård av barn (ledighet med *särskild eller* tillfällig föräldrapenning m.m., 8 §).

För mammaledighet, *graviditetsledighet* eller ledighet med *särskild eller* tillfällig föräldrapenning m.m. fordras inte att arbetstagaren skall ha varit anställd hos arbetsgivaren en viss tid (kvalifikationstid). För övriga former av föräldraledighet krävs kvalifikationstid enligt 9 §.

*Graviditetsledighet**3 a §*

*En gravid arbetstagare har rätt till ledighet från och med den trettionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse till och med dagen före förlossningsdagen.*

*Ledigheten kan tas ut i form av hel dag eller förkortning av normal arbetstid med tre fjärdedelar, hälften eller en fjärdedel.*

*Under ledigheten utges graviditetspenning enligt 3 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.*

*Barnledighet**5 a §*

*En förälder har rätt till åtta dagars hel ledighet varje kalenderår för vård av barn som har fyllt fyra men inte tio år.*

*Kvalifikationstid i anställningen krävs enligt 9 §.*

*Arbetstagare som byter anställning under kalenderåret har rätt till barnledigt i den nya anställningen endast i den mån han eller hon inte redan har tagit ut sådan ledighet.*



6 §<sup>20</sup>

Under den tid då en förälder får tre fjärdedels, halv, en fjärdedels *eller en åttondels* föräldrapenning enligt 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring har föräldern rätt till förkortning av normal arbetstid med tre fjärdedelar, hälften, en fjärdedel *respektive en åttondel*.

Kvalifikationstid i anställningen krävs enligt 9 §.

**Ledighet med tillfällig föräldrapenning m.m.**

Under den tid då en förälder får tre fjärdedels, halv *eller* en fjärdedels föräldrapenning enligt 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring har föräldern rätt till förkortning av normal arbetstid med tre fjärdedelar, hälften *respektive* en fjärdedel.

**Ledighet med *särskild* eller tillfällig föräldrapenning m.m.**

8 §<sup>21</sup>

Under den tid då en arbetstagare får tillfällig föräldrapenning enligt 4 kap. 10, 10 a, 10 b, 11 eller 11 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring har arbetstagaren rätt till ledighet.

Under den tid då en arbetstagare får *särskild* eller tillfällig föräldrapenning enligt 4 kap. 4 b, 10, 10 a, 10 b, 11 eller 11 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring har arbetstagaren rätt till ledighet.

En förälder som behöver vårda sitt barn när den ordinarie vårda- ren blivit sjuk eller smittad har rätt till ledighet även om föräldern inte har rätt till tillfällig föräldrapenning på grund av att barnet är yngre än 240 dagar.

<sup>20</sup> Senaste lydelse 2001:143.

<sup>21</sup> Senaste lydelse 2004:1251.

## 13 §

En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet enligt 4, 5, 6 eller 7 §§ skall anmäla detta till arbetsgivaren minst två månader före ledighetens början eller, om det inte kan ske, så snart som möjligt. *I samband med sin anmälan skall arbetstagaren ange hur lång tid ledigheten är planerad att pågå.*

En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet enligt 4, 5, 5 a, 6 eller 7 § *eller ledighet med särskild föräldrapenning enligt 8 §* skall anmäla detta till arbetsgivaren minst två månader före ledighetens början eller, om det inte kan ske, så snart som möjligt.

*En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet enligt 3 a § skall anmäla detta till arbetsgivaren minst två veckor före ledighetens början eller, om det inte kan ske, så snart som möjligt.*

*I samband med sin anmälan skall arbetstagaren ange hur lång tid ledigheten är planerad att pågå.*

En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet med tillfällig föräldrapenning enligt 8 § skall anmäla ledigheten till arbetsgivaren minst en vecka före ledighetens början. Om ledigheten beror på sjukdom eller smitta, gäller dock inte någon anmälningstid.

---

Denna lag träder i kraft den xxxx

### 3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1, 4 och 8 §§ socialförsäkringslagen (1999:799) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 kap.

##### 1 §<sup>22</sup>

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner som anges i lagen (1962:381) om allmän försäkring:

1. ersättning för sjukvård m.m. enligt 2 kap. i fråga om förmåner som beslutas av Försäkringskassan,
2. föräldrapenning på *lägsta-* nivå,      2. föräldrapenning på grundnivå och grundnivå,      nivå,
3. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garanti-ersättning, samt
4. rehabilitering och särskilt bidrag enligt 22 kap. i fråga om förmåner som beslutas av Försäkringskassan.

##### 4 §<sup>23</sup>

Den som arbetar i Sverige är försäkrad för följande förmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring:

3. inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning, samt
4. rehabilitering och rehabiliteringsersättning enligt 22 kap. i fråga om förmåner som beslutas av Försäkringskassan.

---

<sup>22</sup> Senaste lydelse 2004:780.

<sup>23</sup> Senaste lydelse 2004:780.

8 §<sup>24</sup>

Försäkringen för pensioner eller skadeersättningar som avses i 5 § 1, 3 och 4 skall gälla när rätten till en förmån enligt de lagar som anges där kan härledas från ett arbete i Sverige. Detsamma gäller försäkringen för föräldrapenning över *lägst-nivå* enligt 4 § 2.

Försäkringen för pensioner enligt första stycket skall också gälla i det fall rätten till förmånen kan härledas från sådan ersättning som anges i 12 och 13 §§.

Försäkringen för pensioner eller skadeersättningar som avses i 5 § 1, 3 och 4 skall gälla när rätten till en förmån enligt de lagar som anges där kan härledas från ett arbete i Sverige. Detsamma gäller försäkringen för föräldrapenning över *grund-nivån* enligt 4 § 2.

- 
1. Denna lag träder i kraft den xxxx
  2. I fråga om havandeskapspenning i 3 kap. 9 och 9 a §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring tillämpas lagen i sin äldre lydelse om ersättningsperioden påbörjats för tid före ikraftträdandet.

---

<sup>24</sup> Senaste lydelse 2001:1109.

#### 4 Förslag till lag om ändring i semesterlagen (1977:480)

Härigenom föreskrivs att 17 § semesterlagen (1977:480) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### 17 §

Frånvaro från arbetet är semesterlönegrundande, när fråga är om

1. ledighet på grund av sjukdom, i den mån frånvaron under intjänandeåret icke överstiger 180 dagar eller om frånvaron beror på arbetsskada,

2. ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584) dels under tid för vilken *havandeshälsopänning* utges enligt 3 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, dels under tid för vilken föräldrapenning utges i anledning av barns födelse eller adoption enligt 4 kap. 3 och 5 §§ samma lag, i den mån frånvaron för varje barn, eller vid flerbarnsbörd sammanlagt, inte överstiger 120 dagar eller för ensamstående förälder, 180 dagar, dels under tid för vilken tillfällig föräldrapenning utges enligt 4 kap. 10, 10 a, 11 och 11 a §§ samma lag,

2. ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584) dels under tid för vilken *graviditetspenning* utges enligt 3 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, dels under tid för vilken föräldrapenning *eller särskild föräldrapenning* utges i anledning av barns födelse eller adoption enligt 4 kap. 3, 5 och 4 b §§ samma lag, i den mån frånvaron för varje barn, eller vid flerbarnsbörd sammanlagt, inte överstiger 120 dagar eller för ensamstående förälder, 180 dagar, dels under tid för vilken tillfällig föräldrapenning utges enligt 4 kap. 10, 10 a, 11 och 11 a §§ samma lag,

3. ledighet på grund av risk för överförande av smitta, om arbetstagaren är berättigad till ersättning enligt lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare, i den mån frånvaron under intjänandeåret icke överstiger 180 dagar,

4. ledighet för utbildning, som ej enligt annan lag medför rätt till semesterlön, om arbetstagaren erhåller rekryteringsbidrag enligt lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande eller ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF) eller om utbildningen till väsentlig del avser fackliga eller med facklig verksamhet sammanhängande frågor, i den mån frånvaron under intjänandeåret icke överstiger 180 dagar,

5. ledighet på grund av grundutbildning om högst 60 dagar eller repetitionsutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, om frånvaron under intjänandeåret inte överstiger 60 dagar,

6. ledighet enligt lagen (1986:163) om rätt till ledighet för svenskundervisning för invandrare, eller

7. ledighet enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård, i den mån frånvaron under intjänandeåret inte överstiger 45 dagar.

Har arbetstagare av anledning som anges i första stycket 1 varit frånvarande från arbetet utan längre avbrott i frånvaron än fjorton dagar i en följd under två hela intjänandeår, grundar därefter infallande dag av frånvaroperioden inte rätt till semesterlön.

I frånvaroperiod som avses i första stycket inräknas även dagar under perioden då arbetstagaren icke skulle ha utfört arbete.

---

Denna lag träder i kraft den xxxx

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Utredningens direktiv

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av reglerna för föräldraförsäkringen. Direktiven (Dir. 2004:44) finns i *bilaga 1*.

## 1.2 Utredningens uppdrag

Utredningen skall i huvudsak se över reglerna för föräldraförsäkringen med beaktande av att principen för nuvarande system om att föräldrapenning ersätter inkomstbortfall vid föräldraledighet skall behållas. Utredningen skall i förekommande fall lämna förslag till förändringar med konsekvensbeskrivningar och fullständiga förslag till författningsändringar.

Utgångspunkt för utredningen är att föräldraförsäkringen skall verka för barnets bästa och bidra till ökad jämställdhet mellan könen. Som grund för dessa utgångspunkter finns FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om avskaffande av all diskriminering av kvinnor. Föräldraförsäkringens regler skall vara rättvisa och inte diskriminera någon av föräldrarna. Reglerna skall ge båda föräldrarna likvärdiga möjligheter att vara föräldralediga. Reglerna skall dessutom vara svåra att manipulera och möjliggöra god kontroll. Reglerna skall också vara enkla att tillämpa för administrerande myndigheter samt vara enkla och förutsägbara för föräldrarna.

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av hur föräldraförsäkringen bättre kan bidra till att barnen får tillgång till båda sina föräldrar. Det handlar dels om hur den påverkar föräldrarnas möjlighet att ta ansvar för barnet, dels hur den påverkar föräldrarnas möjligheter att delta på arbetsmarknaden på lika villkor.

### 1.3 Utredningens arbete

Utredningen inledde sitt arbete i augusti 2004. Utredningen har haft tio sammanträden, varav två tvådagarsammansammanträden, med sakkunniga och experter. Utredningen har arbetat öppet och utåt-riktat. I ett tidigt skede av utredningen har utredningen ägnat sig åt att inhämta och sprida kunskap i de frågeställningar utredningen hanterat samt att skapa debatt och diskussioner. Detta har bl.a. skett genom att utredningen har anordnat ett antal seminarier. Seminarierna har haft olika teman och till varje seminarium har bjudits in företrädare för de politiska partierna, arbetsmarknadens parter, myndigheter och intresseorganisationer.

Utredningen har uppdragit åt ett antal forskare att utarbeta underlag till vissa delar av betänkandet. Dessa finns i sin helhet redovisade i bilagor till betänkandet. De forskare som utredningen anlitat är Ilija Batljan, doktorand vid Socialhögskolan Stockholms universitet, filosofie doktor i psykologi Ylva Elvin-Nowak, Lars Jalmert, docent i pedagogik vid Stockholms universitet, Manfred Peters, statsvetare och kommunikationskonsult, Anna Thoursie, filosofie doktor i nationalekonomi samt Sara Örnhall Ljungh och Håkan Nyman vid Socialdepartementet. Försäkringskassan har bistått med underlag under utredningens gång. Utredningen har också låtit genomföra två attitydundersökningar, en riktad till föräldrar med barn mellan ett och ett halvt och tre år, och en riktad till chefer med personalansvar.



## 2 Utgångspunkter och mål för utredningen

### 2.1 Inledning

Utredningen har disponerat betänkandet enligt följande. I kapitel 2 beskrivs utredningens utgångspunkter och mål i ett antal avseenden. Dessa är bl.a. barnets bästa, jämställdhet, arbetslinjen och barnafödande samt kvinnans och barnets hälsa. I kapitlet förs också ett resonemang kring förutsättningar att med föräldraförsäkringen uppnå olika mål och syften samt om olika typer av beslutsunderlag och utredningens metoder på ett principiellt sätt.

Grundläggande utgångspunkter för översynen är också att reglerna för föräldraförsäkringen skall vara rättvisa och inte diskriminera någon av föräldrarna samt ge båda föräldrarna likvärdiga möjligheter att vara föräldralediga. Reglerna för föräldraförsäkringen skall vara svåra att manipulera och möjliggöra god kontroll. De skall också vara enkla att tillämpa för administrerande myndigheter samt vara enkla och förutsägbara för föräldrarna.

Som bakgrund till utredningens analys och överväganden lämnas i kapitel 3 en beskrivning av gällande rätt och i kapitel 4 en beskrivning av utvecklingen av föräldraförsäkringen. Aktuella lagstiftningar beskrivs översiktligt. Förutom lagen om allmän försäkring och föräldraförsäkringslagen lämnas en beskrivning av föräldraledighetslagen, lagen om anställningsskydd och arbetsrätten i relevanta delar. Även adoptionslagstiftningen, regler kring gemensam vårdnad och vårdnadshavare samt olika familje- och föräldrabegrepp redovisas i kapitlet liksom regler kring faderskapets bestämmande. De olika regeländringar som genomförts inom föräldraförsäkringen sedan dess införande redovisas liksom de idéer och den politik som präglat diskussionen om föräldraförsäkringen. I kapitel 4 redovisas också fakta om föräldraförsäkringen. Nyttjandet av föräldraförsäkringen beskrivs med särskilt fokus på hur försäkringen nyttjas av kvinnor respektive män. I avsnittet lämnas också en beskrivning av kostnaderna inom för-

äldraförsäkringen samt en översiktlig beskrivning av barnafödandet under de senaste 30 åren.

För att förstå och förklara föräldrapenningens fördelning mellan kvinnor och män är det viktigt med kunskap kring nyttjandet av föräldrapenning liksom kunskap kring olika förklaringar. I kapitel 5 lämnas olika förklaringar till nyttjande och fördelning av föräldrapenningen. I avsnittet analyseras dessa orsaker. Viktigas förklaringar är förutom regelverket kring föräldraförsäkring och föräldraledighet, föräldrars föreställningar om föräldraskap och om barn, förhållanden på arbetsplatser samt hushållens ekonomi. Även betydelsen av information och kommunikation för föräldrapenningens fördelning mellan föräldrarna diskuteras.

I kapitel 6 lämnas därefter utredningens bedömning av föräldraförsäkringens måluppfyllelse och resultat i en rad avseenden.

I kapitel 7 diskuteras föräldraförsäkring, barnafödande och ekonomisk utsatthet bland barn i ett internationellt jämförande perspektiv.

Föräldraförsäkringens betydelse för barnafödande analyseras liksom frågan om hur föräldraförsäkringen påverkar antalet ekonomiskt utsatta barn i ett land.

Med utgångspunkt i de slutsatser som utredningen redovisar om nuvarande föräldraförsäkrings funktion lämnar utredningen förslag till ny utformning av föräldraförsäkringen i kapitel 8. Kapitlet inleds med utredningens allmänna överväganden för en reformerad föräldraförsäkring i syfte att förbättra för barnfamiljerna samt en översiktlig beskrivning av förslagen. Därefter kommer utredningens förslag i de olika delarna.

Utredningens förslag till ikraftträdande och övergångsbestämmelser för utredningens förslag lämnas i kapitel 9. I kapitel 10 redovisas konsekvenserna av utredningens förslag i form av ekonomiska konsekvenser, administrativa konsekvenser, barnkonsekvenser, jämställdhetskonskvenser och effekter för små företags villkor samt kontroll. Författningskommentarer lämnas slutligen i kapitel 11.

## 2.2 För barnets bästa

### FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige

I direktiven till utredningen anges att översynen av föräldraförsäkringen skall göras med bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter som grund. Utgångspunkten för översynen är att föräldraförsäkringen skall verka för barnets bästa och bidra till en ökad jämställdhet mellan könen.

Den 20 november 1989 antog Förenta nationernas generalförsamling konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) som omfattar barn och unga upp till 18 år. Barnkonventionen innehåller 13 inledande paragrafer (preambeln) och 54 artiklar. Sverige ratificerade barnkonventionen efter ett beslut i riksdagen den 21 juni 1990 utan att reservera sig på någon punkt (prop. 1989/90:107, bet. 1989/90:SoU28). Det innebär att Sverige som stat har åtagit sig att leva upp till konventionens artiklar och förbundit sig att ha system som garanterar att alla offentliga myndigheter och andra organ inom sina respektive ansvarsområden fullföljer de förpliktelser som konventionen innebär.

En parlamentariskt sammansatt kommitté, Barnkommittén, har gjort en översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till barnkonventionens bestämmelser. Barnkommittén överlämnade sitt slutbetänkande, Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116), i augusti 1997. Kommitténs betänkande utgör en viktig komponent i tolkningen av de olika artiklarna i barnkonventionen i relation till svensk lagstiftning.

Ansvar för att genomföra barnkonventionen vilar på riksdag, regering, förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting. Även domstolarnas tolkning av olika lagbestämmelser som har tillkommit eller ändrats som en följd av införlivandet av barnkonventionen i svensk rätt har betydelse. Det handlar alltså om att beakta barnkonventionen i olika verksamheter, åtgärder och beslut som berör barn. Vidare handlar det om att tillämpa lagstiftningen enligt den s.k. fördragskonforma tolkningens princip, vilket är en allmän tolkningsprincip som har utvecklats inom svensk rättspraxis och som innebär att våra författningar är förenliga med våra internationella åtaganden och därför skall tolkas i fördragsvänlig anda (SOU 1997:116).

*Den nationella strategin för att förverkliga barnkonventionen*

I mars 1999 godkände en enhällig riksdag en nationell strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171). Regeringen har regelbundet rapporterat till riksdagen vilka insatser som har genomförts inom ramen för strategin. Den nationella strategin har också vidareutvecklats i en skrivelse till riksdagen (skr. 2003/04:47) där det fortsatta arbetet med att genomföra barnkonventionen i Sverige presenteras.

Den nationella strategin utgör grunden för barnpolitiken. Målet för barnpolitiken är att barn och unga skall respekteras, ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande. Barnpolitiken är ett sektorsövergripande politikområde och omfattar framförallt strategiska insatser för att öka kunskapen och medvetenheten om barnkonventionen med målsättningen att barnkonventionen, dess anda och intentioner, skall genomsyra alla delar av regeringens politik och alla samhällsverksamheter där barn och unga berörs.

**Barnperspektivet**

Att förverkliga barnkonventionen handlar till stor del om att anlägga ett barnperspektiv inom de verksamheter och områden där barn och unga är berörda. Enligt Barnkommittén kan barnkonventionen ses som

vår tids samhälleliga barnperspektiv eftersom den uttrycker världssamfundets kollektiva syn på barn och ungdomar. Det krav barnkonventionen ställer på världens stater är att detta förhållningssätt, detta barnperspektiv, skall genomsyra alla beslut som rör barn. (SOU 1997:116, s. 137)

Utgångspunkten för barnperspektivet är respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Barnkonventionen fokuserar på det enskilda barnet som en individ med egna rättigheter och behov. Barndomens egenvärde, att barndomen inte endast är en förberedelse inför vuxenlivet utan har ett eget värde, är en viktig del av barnperspektivet.

Att anlägga ett barnperspektiv innebär bl.a. att försöka förstå och identifiera sig med barnets situation, att se olika beslutsalternativ utifrån barnets synvinkel och att analysera vilka följder beslut

och åtgärder kan få för ett enskilt barn eller barn och unga som grupp. Det räcker inte med att fatta ett beslut som man som vuxen anser är till barnets bästa. En viktig del av barnperspektivet är att ta reda på hur barn och unga upplever och uppfattar sin situation, att låta barn och unga komma till tals och få inflytande i beslut och åtgärder som berör dem. Att ha ett barnperspektiv handlar om att se barnet som expert på sin egen situation.

Barnperspektivet är ett syn- och förhållningssätt som skall ha genomslag i beslut och åtgärder som rör barn. Genom Sveriges ratificering av konventionen och den nationella strategi som riksdagen har antagit skall myndigheter, kommuner och landsting följa barnkonventionen och tillämpa lagstiftningen i fördragsvänlig anda. Sveriges förpliktelser följs regelbundet upp av FN:s barnrättskommitté som lämnar rekommendationer till Sverige inom områden där förverkligandet av barnkonventionen behöver utvecklas ytterligare. Barnkonventionen är alltså förpliktigande och substantiell – ratificeringen av konventionen kräver att vid alla åtgärder och beslut där flickor och pojkar berörs skall det finnas ett barnperspektiv, vare sig det gäller beslut i socialtjänstutredningar, trafik- och samhällsplanering eller brottsmålsärenden. Detta förutsätter i sig ett perspektivbyte där barnet sätts i fokus.

Att förverkliga barnkonventionen, dess anda och intentioner, är ett långsiktigt arbete som till stor del handlar om attitydförändringar och att anamma ett nytt perspektiv. Barnperspektivet är något annat än ett vuxenperspektiv, ett föräldraperspektiv eller ett professionellt perspektiv. Det är inte heller synonymt med att ha barnkompetens. Kompetens om barn och unga ger goda förutsättningar att beakta barnperspektivet, men är ingen garanti för att detta faktiskt görs i det enskilda fallet. Man kan ha hög barnkompetens och likväl försumma barnperspektivet. (Prop. 1997/98:182, SOU 1997:116, Skr. 2003/04:47, Unicef 2002)

### **Barnkonventionen skall ses som en helhet**

Barnkonventionen omfattar såväl medborgerliga och politiska rättigheter som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionen skall ses som en helhet, det görs ingen rangordning mellan olika rättigheter i konventionen utan alla rättigheter har samma tyngd och betydelse för det enskilda barnet. Barnkonventionen är inriktad på individen och sakartiklarna handlar om

den enskilda flickans eller pojakens rätt att få sina grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda. Barnkommittén framhåller att en viktig aspekt av konventionen är att den ger en universell definition av vilka rättigheter som bör gälla för barn över hela världen. Dess definition av barnets rättigheter skall gälla i alla samhällen, oavsett kultur, religion eller andra särdrag.

Det finns i barnkonventionen vissa grundläggande principer som dels har en självständig betydelse, dels genomsyrar övriga bestämmelser i konventionen. De grundläggande eller vägledande principerna i barnkonventionen är principen om icke-diskriminering (artikel 2), principen om barnets bästa (artikel 3), principen om rätten till liv och utveckling (artikel 6) och principen om rätten att få komma till tals och bli respekterad (artikel 12).

Enligt direktiven till föräldraförsäkringsutredningen skall översynen av föräldraförsäkringen göras med bl.a. barnkonventionen som grund. I direktiven betonas alltså att det är barnkonventionen i dess helhet som skall beaktas i översynen. En av de grundläggande principerna i barnkonventionen, den om barnets bästa (artikel 3), anges också särskilt som en av utgångspunkterna för översynen av föräldraförsäkringen (dir. 2004:44).

#### *Principen om barnets bästa*

Principen om barnets bästa anger att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3.1). Ett av barnkonventionens sex officiella språk är engelska. Den engelska originalversionen av artikel 3.1 lyder:

In all actions concerning children (...), the best interests of the child shall be a primary consideration.

Artikel 3 innehåller både en individuell och kollektiv aspekt. Det är barnets intressen som skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.

Barnets bästa är inget nytt begrepp i vare sig internationella deklamationer och konventioner eller i nationella dokument och nationell lagstiftning. Det unika med barnkonventionen är att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid *alla* åtgärder som rör barn. Det handlar alltså inte endast om exempelvis familje-

rättsliga frågor, utan inom alla områden där barn och unga berörs. Barnkommittén framhåller att barnkonventionen för första gången gör barnet till subjekt med egna rättigheter. I andra internationella dokument ses barnet som objekt och barnets bästa sätts i relation till någonting annat eller någon annan. Som exempel nämns FN:s konvention om avskaffande av alla diskriminering av kvinnor (kvinnokonventionen) från 1979.

Principen om barnets bästa kan enligt Barnkommittén härledas ur två grundläggande tankar som avspeglas i konventionen, nämligen att barn har fullt och lika människovärde och alltså inte är mindre värda än vuxna och att barn är sårbara och behöver särskilt stöd och skydd. Enligt Barnkommittén skall artikel 3

vara en garanti för att barnperspektivet finns med när beslut på olika nivåer fattas (SOU 1997:116, s. 127).

En av de viktigaste dimensionerna i artikel 3 om barnets bästa är att det i varje beslut som rör barn, oavsett samhällsområde, måste göras en förhandsprövning av vilka konsekvenser beslutet får för ett enskilt barn eller grupper av barn, en s.k. barnkonsekvensanalys (prop. 1997/98:182, SOU 1997:116, Unicef 2002). Det handlar om att bedöma vad som å ena sidan faktiskt är barnets bästa i en viss situation och å andra sidan görs en avvägning mot andra intressen. Att barnets bästa skall komma i främsta rummet i alla åtgärder som rör barn innebär att barnets intresse skall väga tungt ("be a primary consideration") när det vägs mot andra intressen.

I artikel 3 är principen om barnets bästa formulerad på ett generellt plan; barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Vid utarbetandet av principen om barnets bästa valde man alltså en medvetet vid formulering för att den skall kunna tillämpas på alla områden (SOU 1997:116). I de fall där beslut och åtgärder direkt rör barnet skall barnets bästa väga tyngst, vilket har konkretiserats i olika sakartiklar, bl.a. artikel 18 och artikel 21. Artikel 18 handlar bl.a. om föräldrarnas ansvar för sitt barn och där anges att för föräldrarna skall barnets bästa komma i främsta rummet ("The best interests of the child will be their basic concern"). I artikel 21 anges bl.a. att stater som erkänner och/eller tillåter adoption skall säkerställa att barnets bästa främst beaktas ("the best interests of the child shall be the paramount consideration").

Barnets bästa skall alltså tillämpas i relation till övriga artiklar i barnkonventionen. I barnkommitténs betänkande (SOU 1997:116)

anges att artikel 3 ger vägledning för hur sakartiklarna skall tolkas samtidigt som sakartiklarna ger vägledning om innebörden av principen om barnets bästa inom de olika områden som behandlas av sakartiklarna. I bedömningen av barnets bästa skall särskild hänsyn tas till de övriga grundläggande principerna i barnkonventionen, dvs. icke-diskrimineringsprincipen, barnets rätt till utveckling och barnets rätt att komma till tals.

Barnets bästa är inget statiskt begrepp. Det varierar från barn till barn, och från situation till situation. Det är också detta som är ett genomgående tema i barnkonventionen, dvs. att det är den enskilda flickan eller pojken som står i fokus. Enligt Barnkommittén är vetenskap och beprövad erfarenhet kombinerat med att låta barn själva komma till tals en önskvärd metod för bedömning av vad som är barnets bästa. Barnkommittén konstaterar att i forskningen om barns behov brukar man tala om att det finns grundläggande behov som är nödvändiga för ett barns utveckling. Kommittén tar upp ett antal av dessa grundläggande behov som bör ingå i bedömningen av barnets bästa. Det handlar om barnets behov av omvårdnad och skydd, barnets behov av sina föräldrar och att barn behöver få respekt för sin integritet. Enligt Barnkommittén är den avgjort viktigaste aspekten av barnets bästa att barnet har ett varaktigt och stabilt förhållande till sina föräldrar. (SOU 1997:116)

Barnets bästa som begrepp har funnits långt innan barnkonventionen kom till och kan liksom andra liknande begrepp användas i olika sammanhang och för olika syften. I relation till barnkonventionen är dock principen om barnets bästa i artikel 3 kopplad till hur beslutsfattare i samhället skall förhålla sig till barnets intressen och behov när åtgärder vidtas eller beslut fattas som rör det enskilda barnet eller grupper av barn. För att kunna bedöma barnets intressen och behov i dessa situationer krävs ett barnperspektiv vilket bl.a. innebär att barnet sätts i centrum och ses som ett subjekt med egna rättigheter, intressen och behov. Det är ur barnets perspektiv som bedömningen skall ske, inte utifrån exempelvis föräldrarnas perspektiv. Det är inte meningsfullt att använda barnets bästa som ett begrepp frikopplat från barnkonventionens intentioner och utan att anlägga ett barnperspektiv. Då blir barnets bästa ett begrepp som kan användas i vilka sammanhang och i vilka syften som helst och utan att sätta barnet i fokus och se till dess behov, intressen, livssituation etc.



## Föräldrarna har ett gemensamt ansvar för sitt barn

Med barnkonventionen ges barnets rättigheter en självständig betydelse, inte i syfte att ställas mot vuxnas rättigheter eller som ett alternativ till föräldrars rättigheter, utan för att lägga till en ny dimension; beaktandet av barnets perspektiv inom ramen för familjens grundläggande värde. (SOU 1997:116, s. 227)

I barnkonventionen framhålls att det primärt är föräldrarna som har ansvaret för sitt barn och som skall sätta sitt barns behov och intressen i främsta rummet. Statens roll är att ge det stöd och bistånd som behövs för att föräldrarna skall kunna träffa de val som är till barnets bästa. Barnkonventionen betonar vikten av att barnet har tillgång till båda sina föräldrar och att båda föräldrarna har lika stor betydelse för barnets uppfostran och utveckling. Barnkommittén framhåller också föräldrarnas ansvar för sitt barn och statens roll att stödja föräldraansvaret:

Familjen är den första sociala miljö som barnet känner och den som påverkar henne eller honom djupast. Barnets världsbild färgas av den atmosfär barnet växer upp i under den period då hennes eller hans personlighet formas; av kärlek, förståelse och förtroende eller av rädsla, oro och elände. Detta är bakgrunden till det speciella ansvar som familjen har och det stöd den skall erhålla från staten för att kunna förverkliga sitt ansvar. (SOU 1997:116, s. 229)

Flera artiklar i barnkonventionen betonar alltså föräldrarnas ansvar för sitt barn och statens roll att stödja föräldraansvaret. I artikel 3.2 stadgas att staten har åtagit sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd. Detta skall göras med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer bl.a. dess föräldrar. Artikel 5 betonar också föräldrarnas ansvar för sitt barn och statens skyldighet att respektera det ansvar och de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar. Enligt artiklarna 7, 9 och 10 har barnet bl.a. rätt att få vetskap om sina föräldrar, att bli omvårdad av dem och att inte skiljas från dem mot deras vilja. Staten skall se till att undanröja de hinder som finns för att barnen skall få rätt till sina föräldrar. I tolkningen av artikel 9 betonas att lagstiftning och ekonomiska styrmedel inte får motverka barnets rätt till sina föräldrar (SOU 1997:116).

Enligt artikel 18 skall staten göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Föräldrar eller, i förekommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets

uppfostran och utveckling. Barnets bästa skall för dem komma i främsta rummet. Staten skall också ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran och skall säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för vård av barn. Vidare är staten skyldig att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbete föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som de är berättigade till.

Artikel 27 stadgar bl.a. att föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Staten skall i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och skall vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostäder.

Att barn har rätt till sina föräldrar måste tillämpas med hänsyn till det enskilda barnet och där barnets bästa är vägledande princip. Barnkonventionen är tydlig med att barnets bästa inte alltid är att ha tillgång till båda sina föräldrar, t.ex. om övergrepp eller vanvård förekommer. Det är också statens skyldighet att skydda barnet om inte föräldrarna fullgör sina skyldigheter gentemot barnet. Utgångspunkten är att se till vad som är bäst för barnet, inte vad som är bäst för modern eller fadern (Rädda Barnen 1998, SOU 1997:116, Unicef 2002).

Barnkonventionen sätter barnets behov framför föräldrarnas. Detta synsätt återspeglas också i föräldrabalken. Enligt 6 kap. 2 § föräldrabalken skall barnets bästa komma i främsta rummet vid avgöranden av alla frågor som rör vårdnad, boende och umgänge. Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet skall det fästas avseende vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Risken för att barnet utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa skall beaktas. Det är alltså barnet som har rätt till umgänge med sina föräldrar. Det är också barnets och inte föräldrarnas bästa som skall vara avgörande vid beslut om vårdnad, boende och umgänge.

Även i kvinnokonventionen från 1979 finns en artikel om föräldraansvaret i relation till barnets bästa som refereras i direktiven till utredningen. I artikel 16 i kvinnokonventionen slås bl.a. fast att staten skall säkerställa lika rättigheter och skyldigheter som

föräldrar, oberoende av civilstånd, i frågor som gäller barnen, varvid dock barnens bästa alltid skall komma i första hand.

En viktig utgångspunkt för utredningen är att de förslag som lämnas skall verka för barnets bästa.

## 2.3 För ökad jämställdhet

Varje enskild individ, oavsett kön, skall ha lika möjligheter att utveckla sin begåvning inom de områden där man har de bästa förutsättningarna att lyckas. För att ett land skall kunna växa och utvecklas krävs att hela befolkningens kompetens och färdigheter tas till vara. Jämställdhet mellan kvinnor och män är därför en viktig faktor för tillväxt och förbättrat välbefinnande. För att nå resultat krävs en jämställdhetspolitik som genomsyrar samtliga politikområden. Utredningen har mot bakgrund av detta sett frågan om en ökad jämställdhet som en central utgångspunkt för det arbete som bedrivits och som en mycket viktig faktor vid utarbetandet av utredningens förslag.

I direktiven till föräldraförsäkringsutredningen (dir. 2004:44) anges att en översyn av föräldraförsäkringen skall göras med utgångspunkt i att föräldraförsäkringen skall verka för barnets bästa och bidra till en ökad jämställdhet mellan könen. För utredningens del har det varit viktigt att skapa en gemensam plattform för diskussionen kring jämställdhetsaspekten av de förslag som utarbetas. Utredningen har därför valt att förhålla sig till begreppet jämställdhet i enlighet med den åsiktsinriktning som regeringen har i sitt jämställdhetspolitiska arbete. Det övergripande målet för detta arbete är att kvinnor och män skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet (prop. 1993/94:147). Jämställdhetspolitikens mål innebär en strävan efter en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män, samma möjligheter för kvinnor och män till ekonomiskt oberoende, lika villkor och förutsättningar för kvinnor och män i fråga om företagande, arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet, lika tillgång för flickor och pojkar, kvinnor och män, till utbildning och samma möjligheter att utveckla personliga ambitioner, intressen och talanger, samma ansvar för kvinnor och män för arbetet med hem och barn, frihet från könsrelaterat våld.

Utöver regeringens mål styrs även regeringens jämställdhetspolitik av de internationella konventioner som Sverige förbundit sig att följa. Sverige har ratificerat FN:s konvention om avskaffande av all diskriminering av kvinnor (kvinnokonventionen). Det genomgående temat är diskrimineringsförbudet som innebär att kvinnor skall ha samma rättigheter och möjligheter som män. I konventionen slås fast att konventionsstaterna skall

med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, säkerställa lika rättigheter och skyldigheter som föräldrar, oberoende av civilstånd, i frågor som gäller barnen, varvid dock barnens bästa alltid skall komma i första hand (kvinnokonventionen, Artikel 16).

Enligt kvinnokonventionen får kvinnans roll att föda barn inte vara en grund för diskriminering utan ansvaret för barnet skall delas mellan män och kvinnor. Det enskilda barnets behov och intressen skall dock komma i första hand. I kvinnokonventionen betonas också föräldrarnas gemensamma ansvar för sitt barn och statens roll är att stödja och underlätta detta.

I formell mening har kvinnor och män samma rättigheter, varvid målet för jämställdhetspolitiken till viss del kan anses vara uppfyllt. Trots detta har vi inte ett jämställt samhälle. Jämställdhetspolitiken inriktning på att skapa formell jämställdhet i regelverken har i begränsad utsträckning gett avtryck på de bakomliggande strukturer och värderingar som till stor del styr människors handlande (regeringens skrivelse 2002/03:140). Det är dessa föreställningar om hur män och kvinnor skall vara som exempelvis gör att, trots den formellt sett lika tillgången till utbildning för flickor och pojkar, styrs studievalet i stor utsträckning av föreställningar om kön, och trots att föräldraledigheten är tillgänglig i lika proportioner för kvinnor och män, används den i begränsad omfattning av fäderna. Föräldraförsäkringsutredningens uppgift är att skapa en föräldraförsäkring som kan bidra till att förändra dessa informella strukturer och i förlängningen skapa ett samhälle som kan betraktas som jämställt även utanför de formella regleringarnas horisont.

För att på ett mer grundläggande sätt förklara bristen på jämställdhet och förstå hur dessa bakomliggande strukturer och värderingar verkar kan teorier om genussystem användas. Ett genussystem kan definieras som ett system där könstillhörigheten i sig ger anvisning om vilka livsval kvinnor och män väljer för sina

liv.<sup>1</sup> Utmärkande för genussystemen är principerna om köns isärhållande och om mäns överordning och kvinnors underordning, se exempelvis Hirdman (2001). Isärhållandet av könen kan illustreras av att kvinnor och män i stor utsträckning befinner sig på olika delar av arbetsmarknaden och den skeva fördelningen av ansvaret för hem och familj. Mäns överordning kan exemplifieras genom att män tjänar mer än kvinnor och har mer makt över sina egna liv. Mäns beteende utgör det normala och inte könsbestämda under det att kvinnors beteende ses som könsbestämt. Könsordningen och dess normerande strukturer finns i kvinnors och mäns vardag under hela livet. Ibland är den tydlig och ibland mer diffus som en etablerad självklarhet i vardagen. Kvinnors underordning är oftast tydlig för kvinnor medan mäns överordning inte upplevs lika tydligt av män. Genussystemet begränsar dock både kvinnors och mäns möjligheter att utvecklas som individer och utgör därigenom ett hinder för tillväxt då kvinnor och mäns fulla kompetens inte utnyttjas (regeringens skrivelse 2002/03:140).

### *Jämställdhet och föräldraskap*

En av utredningens uppgifter är därför att komma med förslag så att föräldraförsäkringen bättre kan bidra till att båda föräldrarna på lika villkor har möjlighet att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete. En människas könstillhörighet skall inte ge olika möjligheter, rättigheter och skyldigheter att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete. Utredningen ser två olika perspektiv på hur föräldraskapet skall kunna kombineras med förvärvsarbete; ett föräldrainriktat jämställdhetsperspektiv och ett arbetsmarknadsinriktat jämställdhetsperspektiv.

Ur ett föräldrainriktat jämställdhetsperspektiv anser utredningen att föräldraförsäkringen bör utformas för att underlätta för båda föräldrarna att ta det praktiska ansvaret för vård och omsorg om sitt barn. Kraven i det föräldrainriktade jämställdhetsperspektivet ligger i linje dels med det som uttrycks i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) om föräldrarnas gemensamma ansvar för barnets uppfostran och utveckling, dels med

---

<sup>1</sup> Nationalencyklopedin definierar ett genussystem som ett begrepp [...] för att beteckna den sociala struktur som rör kön och som skapar en sorts reglering av män och kvinnor i samhället. Utmärkande för genussystem är mönster av isärhållning och segregering av kön på samhällets olika nivåer, t.ex. arbetsmarknaden [...]. Lika empiriskt tydligt är, i varierande grad, frånvaro av kvinnor inom olika samhälleliga maktområden.

utredningens övergripande uppgift, att se över hur föräldraförsäkringen bättre kan bidra till att barnen får tillgång till båda sina föräldrar.

Ur ett arbetsmarknadsinriktat jämställdhetsperspektiv tolkar utredningen sin uppgift som att den skall belysa hur föräldraförsäkringen i större utsträckning än idag bör utformas för att motverka att föräldraskap medför:

- i) att kvinnor och män får olika chanser till arbete,
- ii) att kvinnor och män med likvärdiga kvalifikationer får olika löner för likvärdiga jobb,
- iii) att kvinnor och män med likvärdiga kvalifikationer får olika befordringsmöjligheter.

En ytterligare arbetsmarknadsinriktad tolkning utredningen gör är att föräldraförsäkringen skall motverka att ett eventuellt framtida föräldraskap medför ovanstående tre konsekvenser. Denna tolkning inbegriper således eventuella negativa arbetsmarknadseffekter på alla kvinnor och män som är i fertila åldrar.

Det föräldrainriktade och det arbetsmarknadsinriktade perspektivet står inte i motsatsförhållande till varandra. Tvärtom, gör utredningen bedömningen att de är varandras förutsättningar. Det arbetsmarknadsinriktade perspektivet är bredare i och med att det även omfattar hur föräldrar använder sig av föräldraförsäkringen och kan påverka arbetsmarknadschanserna för alla kvinnor och män som är i fertila åldrar, oberoende om dessa kvinnor och män själva kommer att få barn eller inte.<sup>2</sup> Det är nödvändigt att en ändring av mäns och kvinnors traditionella roller inom samhället och familjen kommer till stånd för att full jämställdhet mellan kvinnor och män skall uppnås. Arbetet för rätten till jämställdhet måste bedrivas både inom familjen och på arbetsmarknaden. Utredningen gör bedömningen att de föräldrainriktade och arbetsmarknadsinriktade jämställdhetsperspektiven ligger i linje såväl med regeringens definition av jämställdhet som med artiklarna i kvinnokonventionen och med de artiklar som rör föräldrarnas gemensamma ansvar för sitt barn i barnkonventionen.

---

<sup>2</sup> Det gäller även kvinnor och män i fertila åldrar som redan har något äldre barn. De kan ju få fler barn.

## 2.4 Arbetslinjen

Grunden för den svenska välfärdspolitiken har under en lång tid varit den så kallade arbetslinjen. Grundtanken bakom arbetslinjen är att så många som möjligt skall kunna försörja sig genom arbete och vid behov stöttas för att klara detta. Arbetslinjen innebär därmed att aktiva åtgärder som syftar till att snabbt få tillbaka individen i arbete skall prioriteras inom alla politikområden framför passiva kontantstöd. Med arbetslinjen som grund skall välfärdsystemen utformas så att den enskilde individens möjligheter till självförsörjning underlättas. Utgångspunkten för hela välfärdsystemet bör därför vara att det skall främja viljan till arbete samtidigt som det skall fungera som ett skyddsnet för de individer som i olika skeden av livet är i behov av ekonomiskt stöd.

Arbete är således grunden för välfärdssamhället och för att klara dess finansiering krävs att så många som möjligt förvärvsarbetar. Fokus på arbetslinjen i de offentliga försäkringssystemen skall därför också ses i ljuset av de demografiska påfrestningar som den svenska välfärdsmodellen står inför under närmaste årtiondena. Samtidigt som andelen äldre ökar kommer andelen som befinner sig i förvärvsaktiva åldrar att minska. Det innebär betydande påfrestningar på de offentliga finanserna. Skatteintäkterna blir lägre och utgifterna högre, framför allt som en följd av att de som inte arbetar i huvudsak erhåller sin försörjning via de offentliga försäkringssystemen. Arbetslinjen har emellertid inte bara betydelse för den offentliga välfärden utan spelar även en avgörande roll för den enskilde individens välbefinnande. Arbete är en förutsättning för den enskilde individens möjligheter till självförsörjning och därmed reella möjligheter att kontrollera och styra sitt eget liv. Detta skärper vikten av att framhålla principen om arbetslinjen i de olika socialförsäkringarna. I utredningens arbete är därför arbetslinjen en viktig vägvisare som ger tydliga riktlinjer för de prioriteringar och ställningstaganden som görs under utarbetandet av utredningens förslag.

Arbetslinjen har varit en viktig hörnsten vid uppbyggnaden av den svenska välfärdsstaten. Betydelsen och innebörden av begreppet har dock skiftat under åren. Utvecklingen kan översiktligt beskrivas som att ha gått från fattigvårdens betoning av tvånget att arbeta till den aktiva arbetsmarknadspolitikens betoning av rätten till arbete. Arbetslinjen har också successivt utvecklats till att omfatta och avse en allt större del av befolkningen. Före 1960-talet

syftade arbetslinjen till att män skulle vara i arbete fram till den ordinarie pensionsåldern (67 år till 1976, sedan 65 år). Under en lång tid innebar arbetslinjen således inte att kvinnor skulle förvärvsarbeta. Under andra hälften av 1960-talet och framåt, då efterfrågan på arbetskraft var stor, skedde en nyorientering. En utbyggnad av barnomsorgen ägde rum och det skedde en förändring av arbetsmarknadspolitiken så att den också omfattade insatser inom områden där de flesta kvinnor arbetade. Skapandet av föräldraförsäkringen har också sin grund i arbetslinjen och bidrog till att underlätta för barnfamiljer att förena arbete och familj. Övergången från sambeskattning till särbeskattning 1971 innebar att individens arbetsinkomst beskattades istället för hushållets. Alla dessa förändringar skedde för att underlätta för kvinnor att delta i arbetslivet.

Att arbetslinjen nu för tiden är etablerad för såväl kvinnor som män betyder dock inte att den i praktiken fungerar på samma sätt för båda könen. De välfärdssystem som byggts upp kring föräldraskapet och de möjligheter som skapats för att kunna förena arbetsliv med familjeliv används till största del av kvinnor. Kvinnor arbetar i större utsträckning deltid än män. De tydliga skillnaderna mellan kvinnors och mäns deltagande i arbetslivet har således, även om det inte är avsikten, mer eller mindre gjort att arbetslinjen kommit att avse deltidsarbete för kvinnor och heltidsarbete för män. En viktig utgångspunkt för utredningen har därför varit att de förslag som lämnas skall bidra till att ändra de normer och värderingar som präglat synen på kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande sedan lång tid.

#### *Föräldraförsäkringen och arbetslinjen*

Föräldraförsäkringen skiljer sig från de övriga socialförsäkringarna genom att det är den enda försäkringen där ett högt nyttjande eftersträvas och ses som något positivt. Att utforma föräldraförsäkringen med beaktande av arbetslinjen är därmed inte helt oproblematiskt. Det faktum att man i föräldraförsäkringen strävar efter ett högt nyttjande innebär dock inte att det i föräldraförsäkringens konstruktion saknas inslag som är utformade i enlighet med arbetslinjens principer. Viktiga delar av arbetslinjen är inkomstbortfallsprincipen och de kvalificeringsregler som gäller för denna ersättning.



Föräldraförsäkringen innehåller också en del inslag där det kan ifrågasättas huruvida de är förenliga med arbetslinjens huvudprinciper. Nuvarande system innebär exempelvis att en förälders sjukpenninggrundande inkomst, SGI, är skyddad under långa perioder av föräldraledigheten. I praktiken blir dessa så kallade skyddade tider i föräldraförsäkringen en indirekt subvention av deltidsarbete. En förälder kan således, givet vissa villkor, förkorta sin arbetstid utan att motsvarande sänkning i förmåner sker.

Föräldrar har också en lagstadgad rätt att var lediga för att vårda sina barn. Denna rätt regleras i föräldraledighetslagen. Lagen innebär bland annat att en nybliven förälder, som varit anställd i minst sex månader eller jobbat sammanlagt minst 12 månader de senaste två åren har rätt att vara helt ledig tills dess att barnet är 18 månader. Det finns också en rätt att förkorta den normala arbetstiden med upp till en fjärdedel till dess att barnet fyller åtta år eller slutar det första skolåret. Sammanlagt innebär den svenska lagstiftningen att det är möjligt för en förälder att vara frånvarande från arbetet en lång tid, med eller utan ersättning.

I strikt mening står dessa regler i kontrast till arbetslinjen men detta måste naturligtvis vägas mot föräldrars möjligheter att förena arbetsliv med familjeliv. Arbetslinjen måste därför betraktas på ett mer pragmatiskt sätt i föräldraförsäkringen än i andra försäkrings-system. Ett sätt att se på arbetslinjen i föräldraförsäkringssammanhang är därför att det är eftersträvansvärt att ta ut så mycket som möjligt av försäkringen men att detta bör sker under en ganska koncentrerad period. Försäkringen bör också utformas på ett sätt som skapar likvärda normer för kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande. Därmed skapas förutsättningar för en försäkring som kan bidra till att luckra upp segmenterade könsroller och minska den långsiktiga effekten på karriär- och löneutvecklingen för dem som väljer att vara föräldralediga.

## 2.5 Att uppnå olika mål och syften

Ett i praktiken oundvikligt problem inom ekonomisk politik är att antalet medel är färre än de mål eller syften man försöker uppnå med dessa medel. För att vara säker på att konflikter mellan olika mål eller syften inte uppstår krävs det inom den ekonomiska politiken att antalet medel är minst lika många som antalet mål eller

syften.<sup>3</sup> Om detta kriterium inte kan uppfyllas krävs att målen eller syftena ges olika prioritet.

Målet med den ekonomiska familjepolitiken, där föräldraförsäkringen är en del, är att skillnaderna mellan familjer med och utan barn skall minska inom ramen för den generella välfärden. Detta är det mål som är fastslaget och beslutat av riksdagen. Utöver det finns ett antal i olika sammanhang uttalade syften (se exempelvis utredningens direktiv, dir. 2004:44). Ett syfte med föräldraförsäkringen är att verka för barnets bästa. Ett annat syfte är att verka för ökad jämställdhet mellan könen. Ett tredje syfte är att ge barnet tillgång till båda sina föräldrar. Ett fjärde syfte är att ge båda föräldrarna möjligheter att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete eller studier. Föräldraförsäkringen har därmed en central roll i både barnpolitiken och i jämställdhetspolitiken.

Ibland kan det uppstå konflikter mellan olika mål eller syften. Vad gäller föräldraförsäkringen har det exempelvis uttryckts farhågor att möjligheten att överlåta dagar till den andra föräldern, i praktiken nästan alltid mamman, kan vara en bidragande orsak till bristande jämställdhet på arbetsmarknaden. I direktiven till utredningen anges att utredaren skall belysa vad som kan göras för att ”skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan barnets föräldrar skall minska, med beaktande av hur det samlade uttaget av föräldrapenning för barnet påverkas”. Detta kan tolkas som att det både är önskvärt att barn får större tillgång till pappan och att barnets sammanlagda tid i hemmet med någon förälder inte minskar. Det finns anledning att resonera kring vilka konsekvenser det får för utredningsarbetet att föräldraförsäkringen skall uppfylla flera syften som kan vara i konflikt med varandra.

Vart och ett av de syften som föräldraförsäkringen skall uppfylla är viktiga. Det betyder också att utredningen måste bedöma på vilket sätt vart och ett av dessa syften kan uppfyllas. I de fall ett förslag får positiva konsekvenser för ett (eller flera) syften men negativa konsekvenser för ett (eller flera) andra syften måste konsekvenserna värderas mot varandra. Detta måste göras på ett så tydligt sätt som möjligt så att så att politiker och andra kan värdera förslagen utifrån bästa möjliga förståelse för olika konsekvenser för skilda mål och syften.

---

<sup>3</sup> En klassisk diskussion av den ekonomiska politikens mål, medel, källor till möjliga konflikter och ineffektiv resursallokering finns i Hansen (1955).

## 2.6 Olika typer av kunskapsunderlag

Det finns idag många kvantitativa respektive kvalitativa studier vilka försöker att beskriva och analysera de förhållanden som påverkar hur föräldrarna använder föräldraförsäkringen och hur detta användande påverkar exempelvis löner och sysselsättning. De kvantitativa studierna återfinns främst inom arbetsmarknadsekonomi och sociologi men inom sociologi kan man även finna studier med en kvalitativ ansats. Psykologi är ett annat område där kvalitativa studier återfinns. I utredningens bestänkande redovisas och kommenteras resultaten från ett stort antal av dessa studier.

De flesta av de kvantitativa studierna använder sig av olika typer av traditionella statistiska metoder som appliceras på en och samma undersökningsgrupp. Svaren som erhålls är i form av statistiska samband som är – eller inte är – statistiskt säkerställda. Ett positivt statistiskt signifikant samband betyder att det med stor sannolikhet finns en positiv korrelation mellan den förklarade och den förklarande variabeln. Ett negativt statistiskt signifikant samband betyder att det med stor sannolikhet finns en negativ korrelation mellan den förklarade och den förklarande variabeln. Men man kan inte vara säker på att man i och med detta fångat en *effekt* av den förklarande variabeln på den förklarade.

Hur kan man mäta en effekt på exempelvis en variabel, som mäns uttag av dagar med föräldrapenning, av att införa eller förändra en redan existerande föräldraförsäkring och vara säker på att det är just denna effekt man mäter? Inom empirisk arbetsmarknadsekonomi har sedan flera år frågan om hur man kan identifiera den eller de variabler som i grunden orsakar den effekt man vill studera varit i fokus för forskningen (se exempelvis Angrist & Krueger, 2000). Problemet inom arbetsmarknadsekonomi och även inom sociologi är att man, till skillnad från exempelvis medicinsk forskning, inte har samma möjlighet att göra kontrollerade laboratorieexperiment.

Ta följande hypotetiska exempel, mycket förenklat för att belysa det grundläggande metodologiska problemet: Man vill göra en kvantitativ studie för att förklara förändringar i mäns uttag av dagar med föräldrapenning med variabler som exempelvis förändringar i konjunkturläge, förändringar i föräldrapenning samt införandet av en reserverad månad för pappan. Man vill alltså undersöka hur mycket den förklarade variabeln, pappors uttag av dagar med för-

äldrapenning, påverkas av förändringar i de övriga, alltså de förklarande, variablerna.

I detta hypotetiska och förenklade exempel tänker man sig att en höjning av föräldrapenningen, införandet av en pappamånad och ett förbättrat konjunkturläge påverkar antalet uttagna dagar positivt (exempelvis beroende på att när arbetslöshetsrisken minskar vågar fäder i större utsträckning ta föräldraledigt). Säg att de erhållna resultaten är positiva och statistiskt säkerställda samband. De ligger alltså i linje med arbetshypotesen. Kan man då vara säker på att analysen fångat effekterna på mäns uttag av dagar med föräldrapenning av förändringarna i dessa variabler, av exempelvis införandet av en pappamånad?

Svaret är nej. Denna kvantitativa studie svarar nämligen inte på frågan vad som hänt om någon pappamånad inte införts. Det finns ingen sådan situation att jämföra med, ingen "counterfactual", ingen "kontrafaktisk situation."<sup>4</sup> Så hur kan man då veta vad den egentliga effekten är av ett införande?

*Vad innebär slumpmässigt indelade behandlings- och kontrollgrupper?*

Jämför det med ett kontrollerat laboratorieexperiment, också kallat klassiskt experiment, för att exempelvis testa en ny läkemedels-substans. Där delas gruppen av människor som ingår slumpmässigt in i två grupper. Den ena gruppen, behandlingsgruppen, får piller med substansen, den andra, kontrollgruppen, får placebo (sockerpiller).<sup>5</sup> Efter en viss tid utvärderas experimentet och man kan då se om substansen givit någon statistiskt säkerställd effekt på behandlingsgruppens genomsnittliga hälsotillstånd jämfört med placebo i kontrollgruppen.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Uttrycket "facts and counterfactuals" blir på svenska "fakta och kontrafakta". Begreppet "counterfactual" kan således närmast översättas med "kontrafaktisk". "Counterfactual" används i engelska även som substantiv, motsvarande "kontrafaktisk situation".

<sup>5</sup> De som ingår i experimentet vet inte vilken grupp de tillhör ("blind study"). I studier som är "double blind," vilket är de vanligaste, vet inte heller de som administrerar pillren, och alltså har direkt kontakt med personerna, vilken grupp respektive person tillhör. Allt för att inte omedvetet ge personerna någon signal om de får substansen eller sockerpiller.

<sup>6</sup> Vissa metodologiska invändningar kan göras ändå, till exempel:

- i) Skiljer sig behandlingsgruppen och kontrollgruppen från den population till vilken undersökningsresultaten skall generaliseras? Det är exempelvis inte så klokt att enbart ha män i behandlings- och kontrollgrupperna och utifrån effekten på dessa dra slutsatsen att effekten på kvinnor är likadan som den på män.
- ii) Finns det skäl att tro att kontrollgruppen på något sätt påverkas av behandlingen?
- iii) Får deltagarna i experimentet "bara" behandlingen eller får de någonting utöver detta som inte mäts?

Det avgörande för att experimentet skall kunna mäta effekten av substansen är att indelningen av de båda grupperna skett slumpmässigt.<sup>7</sup> Genom denna så kallade randomisering har man säkerställt att utfallen i kontrollgruppen verkligen fångar den kontrafaktiska situationen för behandlingsgruppen. Man svarar således på frågan ”Vad hade hänt om substansen inte tillförts?”

I den tänkta arbetsmarknadsekonomiska studien ovan finns ingen kontrollgrupp. Denna studie kan alltså jämföras med att utvärdera effekterna av en medicin genom att ge medicinen till alla som deltar i experimentet och se om de mår bättre. Men mår bättre jämfört med vad? Det vet man inte. Av detta skäl sker inte (seriös) medicinsk forskning på samma sätt som denna tänkta arbetsmarknadsstudie.

Till skillnad från forskare i medicin har arbetsmarknadsekonomer och sociologer inte samma rika tillgång till laboratorier och försökspersoner. Alltså är det svårt att utföra klassiska experiment. Så vad skall en arbetsmarknadsekonom eller sociolog, som seriöst vill utvärdera olika typer av effekter på individer, göra? Det har förekommit ett antal klassiska experiment inom empirisk arbetsmarknadsforskning, framför allt i USA, men i det stora hela är de inte särskilt vanliga.<sup>8</sup>

Inom empirisk arbetsmarknadsekonomisk forskning, när man söker att utvärdera effekter på individnivå, söker man istället efter vad man kallar för naturliga experiment. Med detta avses exempelvis institutionella förändringar eller oväntade händelser som endast påverkar en slumpmässig del av den population man vill analysera, t.ex. endast en del av de individer som ingår i arbetskraften. Den del som påverkas utgör således behandlingsgruppen och den del som inte påverkas utgör kontrollgruppen.<sup>9</sup> Eftersom naturliga experiment är sällsynta får man ibland nöja sig med att den del av populationen som påverkas av en institutionell förändring eller oväntad händelse inte är helt slumpmässig. Då måste

---

<sup>7</sup> Och att det inte finns skillnader mellan de deltagare som eventuellt avbryter experimentet och de som fullföljer det, alltså att det inte förekommer systematiska bortfall.

<sup>8</sup> I Sverige brukar Eskilstunastudien 1975 nämnas. Den avsåg att mäta effekten av en utökad förmedlingsservice. En ”behandlingsgrupp” av långtidsarbetslösa fick utökad förmedlingshjälp, ”kontrollgruppen” långtidsarbetslösa fick enbart den reguljära servicen. Se Delander (1978) för en dokumentation och Björklund m.fl. (2000, sid. 355) för en kortfattad redogörelse.

<sup>9</sup> Det finns även andra metoder inom empirisk arbetsmarknadsekonomi som avser att identifiera de variabler som är de kausala, alltså de som i grunden orsakar den effekt man vill studera. Att närmare gå in på dessa metoder här ligger utanför syftet med detta avsnitt. En (teknisk) översikt över de olika metodernas för- och nackdelar finns i Angrist & Krueger (2000).

man istället kontrollera för faktiska skillnader i egenskaper, som exempelvis ålder, mellan behandlings- och kontrollgruppen.

*Resultaten från traditionella kvantitativa och kvalitativa metoder är fortfarande värdefulla*

Denna kritik av studier som baserar sig på de metoder som ekonomer och sociologer traditionellt använt sig av innebär inte att sådana studier kan avfärdas som ointressanta. Resultaten i dessa studier ger ofta en mycket bra kartläggning av verkligheten såsom den speglas i de data som är tillgängliga för forskaren eller utredaren. Det som krävs vid en tolkning av deras resultat är en försiktighet när man tolkar statistiska samband; de skall tolkas som just samband, inte nödvändigtvis som effekter (även om sambanden är statistiskt säkerställda).

En person med uppgift att fatta politiska beslut inom ett visst område befinner sig inte i samma valsituation som en forskare. Det ingår i en politikers jobb att fatta beslut under osäkerhet. Tidsrestriktionen för en politisk beslutsfattare är oftast strängare. Det går inte att säga att ”vi väntar i fem år till på att fatta något beslut i denna fråga eftersom kunskapsläget är så oklart”. Då har man nämligen fattat beslutet om oförändrad politik.

Ett viktigt skäl till den strängare tidsrestriktionen för politiker är att sannolikheten för att ett visst utfall (inte) skall inträffa ofta kan påverkas av politiska beslut. Ju tidigare sådana beslut fattas, desto större möjligheter finns vanligen att påverka sannolikheten för utfallet.

Alltså kan studier som forskningsmässigt bygger på något föråldrade metoder fortfarande vara av värde för en politisk beslutsfattare eftersom kostnaden att vänta i säg, ytterligare fem-tio år, på forskningsresultat baserade på nyare metoder, kan vara hög. Idag finns endast ett fåtal studier med experimentell ansats, som gjorts på föräldraförsäkringen, bland annat på effekter av att införa reserverade dagar för pappan. Att enbart inkludera dessa i en kunskapsöversikt innebär troligen att kunskap, om än inte baserad på lika metodologiskt stringenta metoder, förbises. En bred kartläggning över tillgängliga fakta är därför värdefull.

Kan man rikta en kritik som den ovanstående också mot kvalitativa studier?<sup>10</sup> Svaret på den frågan är både ja och nej. Ja, därför att det metodologiska upplägget i kvalitativa studier är så att en kontrafaktisk situation saknas. Nej, därför att kvalitativa studier inte har några anspråk på att försöka förklara den typen av effekter. Inom kvalitativ forskning försöker man inte svara på frågor om hur förändringar i en viss variabel påverkar en annan. De verbala analysmetoder som används är inriktade på att beskriva och förstå en helhet men inte förklara de olika ingående delarna.

---

<sup>10</sup> I kvalitativa studier studerar forskarna, ofta genom att djupintervjua, ett (mindre) antal personer och drar slutsatser utifrån dessa intervjuer genom verbala analysmetoder (exempelvis diskursanalys).