

3 Gällande rätt

3.1 Föräldraförsäkringen

Inledning

Området för svensk socialförsäkring avgränsas genom det sätt olika sociala trygghets- och förmånssystem administreras. Inom begreppet socialförsäkring faller därför flertalet sociala trygghetssystem som administreras av Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten. Vilka trygghetssystemen är framgår av 3 kap. socialförsäkringslagen (1999:799), SofL.

Den svenska socialförsäkringen omfattar tre stora försäkringsområden varav ett riktar sig till föräldrar och deras barn, ett till sjuka och funktionshindrade och ett till ålderspensionärer och efterlevande. Föräldraförsäkringen finns inom det första området. Dess syfte är att skapa förutsättningar för båda föräldrarna att kombinera förvärvsarbete eller studier med ett föräldraskap där barnen får tillgång till båda sina föräldrar genom att försäkringen ersätter en del av det inkomstbortfall som är förenat med föräldrarnas föräldraledighet. Föräldraförsäkringen omfattar havandeskapspenning, föräldrapenning i samband med barn födelse och tillfällig föräldrapenning. De grundläggande reglerna om föräldraförsäkringen finns i 3 och 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL.

I SofL finns föreskrifter som delar in de svenska socialförsäkringarna i dels bosättningsbaserade försäkringar som avser garantibelopp och bidragsbesläktade förmåner, dels arbetsbaserade försäkringar som ersätter inkomstbortfall. För att ha rätt till bosättningsbaserade förmåner krävs att man är bosatt i Sverige. Och bosatt här är den som har sitt egentliga hemvist i landet. Den som är bosatt utomlands och flyttar till Sverige i avsikt att bo här längre tid än ett år anses normalt bosatt här. Arbetsbaserade försäkringar börjar gälla från och med tidpunkten för anställningen

och gäller enligt regeln om s.k. efterskyddstid normalt till tre månader efter den dag då arbetet har upphört. För att få en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) fastställd fordras att anställning också kan antas ha viss varaktighet (se avsnitt 3.1.4). Försäkringen för en föräldrapenning som betalas ut med ett belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning fortsätter enligt en undantagsregel i SofL att gälla också efter efterskyddstiden. En i Sverige bosatt person som reser utomlands anses alltjämt bosatt här om vistelsen utomlands kan antas vara i längst ett år. Lämnar personen Sverige för ett arbete utomlands är han eller hon inte längre försäkrad för arbetsbaserade förmåner. Principerna i SofL om bosättning sammanfaller i allt väsentligt med reglerna för när en person skall folkbokföras enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Enligt SofL är föräldrapenning på lägsta- och grundnivån en bosättningsbaserad försäkring medan havandeskapspenning, föräldrapenning över lägsta nivån och tillfällig föräldrapenning är arbetsbaserade försäkringar. Härtill kommer att EG:s regler om social trygghet är tillämpliga i Sverige. EG:s bestämmelser om social trygghet finns främst i förordningen (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen samt i förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning 1408/71.¹ Till grund för förordning 1408/71 ligger artikel 42 i EG-fördraget.

Förordningarna 1408/71 och 574/72 syftar generellt till att dels garantera att den som rör sig mellan EU:s medlemsländer inte blir diskriminerad på grund av arbete i olika medlemsstater eller utan socialförsäkringsskydd, dels undvika att någon är dubbelförsäkrad. En grundläggande princip är alltså att en person på vilken förordning 1408/71 är tillämplig skall omfattas av lagstiftningen i endast ett medlemsland. Huvudregeln är då att personen omfattas av arbetslandets lagstiftning, dvs. lagstiftningen i det land där arbetet utförs. Det är här fråga om lagvalsregler som har till uppgift att samordna – inte harmonisera – medlemsländernas socialförsäkringssystem. De lagvalsregler som förordning 1408/71 tillhandahåller är liksom EG:s regelverk i övrigt exklusiva i den mening att de i en konfliktsituation har företräde framför nationella regler.

¹ Europaparlamentet och rådet har antagit förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen som ersätter förordning 1408/71. Förordning 883/2004 har trätt i kraft men tillämpas först från och med den dag då den tillämpningsförordning som ersätter förordning 574/72 träder i kraft.

Genom ingångna avtal mellan EG och dess medlemsstater, å ena sidan, samt EFTA-staterna och Schweiz, å den andra, följer att förordningarna 1408/71 och 574/72 är tillämpliga också i förhållande till länder som Island, Norge och Liechtenstein. Genom ett särskilt avtal mellan EG och Schweiz omfattas alltså även Schweiz av reglerna i förordning 1408/71. För en migrerande arbetstagare som är bosatt i Sverige men arbetar i en annan medlemsstat eller i ett annat land som täcks av EES-avtalet och därför omfattas av lagstiftningen där, kan en tillämpning av förordning 1408/71 dock medföra att arbetstagaren inte anses bosatt här i fråga om sådana förmåner som avses i förordningen. Omvänt gäller att den som inte är bosatt här i landet men som genom gemenskapsrätten omfattas av svensk lagstiftning om social trygghet å andra sidan skall likställas med en person som är bosatt här vid tillämpningen av förordning 1408/71, vilket innebär att han eller hon därigenom blir omfattad av de svenska bosättningsbaserade förmånerna.

Definitionen av familjeförmåner i förordning 1408/71 har företräde framför den svenska definitionen av föräldraförsäkring. Enligt artikel 1 u i) i förordning 1408/71 är familjeförmåner alla vårdförmåner eller kontantförmåner som är avsedda att täcka en familjs utgifter enligt den lagstiftning som avser familjeförmånerna (artikel 4.1 h), med undantag för de särskilda bidrag vid barns födelse eller vid adoption som nämns i förordningens bilaga II. För Sveriges vidkommande finns inget undantag i bilaga II. Förhållandet mellan definitionen av familjeförmåner i förordning 1408/71 och i nationella lagstiftningar har prövats av EG-domstolen i ett flertal fall.²

3.1.1 Havandeskapspenning

En gravid kvinna kan i slutet av sin graviditet ha rätt till havandeskapspenning, om hon antingen har ett fysiskt påfrestande arbete och hennes förmåga att utföra sina arbetsuppgifter på grund av havandeskapet är nedsatt till åtminstone en fjärdedel eller hennes arbetsmiljö medför sådana risker för fosterskador att hon omfattas av ett sådant förbud att arbeta som avses i 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160). I bägge fallen gäller som en ytterligare förut-

² Se t.ex. de förenade målen C-245/94 och C-312/94 Hoever och Zachow REG 1996 I-4895 och C-275/96 Kuusijärvi REG 1998 I-3419.

sättning för rätt till havandeskapspenning att den gravida kvinnan inte kan omplaceras till annat arbete. De grundläggande reglerna om havandeskapspenning finns i 3 kap. AFL.

Havandeskapspenning som grundar sig på att förmågan att utföra fysiskt påfrestande arbete är nedsatt betalas ut tidigast från och med den 60:e dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Arbetsförmågan kan vara nedsatt med en fjärdedel, hälften, tre fjärdedelar eller helt och havandeskapspenningen betalas då ut i motsvarande andelar.

Av rådets direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar följer att EU:s medlemsstater är skyldiga att implementera regler som ålägger landets arbetsgivare att undanröja den särskilda risk som ett arbete medför för vissa grupper av arbetstagare. Det kan ske genom att arbetsgivaren erbjuder en gravid kvinna tillfälligt ändrade arbetsförhållanden eller arbetstider. Går inte det skall kvinnan beviljas ledighet. Havandeskapspenningen betalas i ett sådant fall ut för varje dag som förbudet att arbeta gäller.

Inte i något fall betalas havandeskapspenning ut för längre tid än till och med den elfte dagen före den beräknade dagen för barnets födelse. Havandeskap och barnafödande är liksom åldrandet delar av en människas normala livsprocess och inte sjukdom. Uppfyller en gravid kvinna förutsättningarna för såväl sjuklön och sjukpenning som havandeskapspenning har hon inte rätt till havandeskapspenning.

Förordning 1408/71 delar upp de sociala trygghetsförmånerna i åtta grenar. Havandeskapspenningen torde därvid räknas till grenen förmån vid sjukdom och moderskap och inte som en familjeförmån. Havandeskapspenning är en arbetsbaserad trygghetsförmån. Ersättningens storlek motsvarar föräldrarnas sjukpenning.

3.1.2 Föräldrapenning

Föräldrar har rätt till föräldrapenning för vård av barn i samband med att barnet föds eller adopteras. En gravid kvinna har rätt till föräldrapenning från och med den 60:e dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Bägge föräldrarna har rätt att ta ut föräldrapenning såväl före som efter barnets födelse för att delta i föräldrautbildning. Detsamma gäller besök i förskoleverksamhet.

En moder som inte vårdar sitt barn har rätt till föräldrapenning till och med den 29:e dagen efter förlossningen. Enligt en för övriga fall rådande huvudregel är bara den av föräldrarna som huvudsakligen vårdar barnet berättigad till föräldrapenning. Föräldrarna kan ta ut föräldrapenning ända till dess barnet fyllt åtta år eller har gått ut sitt första skolår. För ett barn som adopteras har föräldrarna rätt till föräldrapenning när de fått barnet i sin vård och åtta år framåt, dock längst tills barnet fyller tio år.

Föräldrapenningen är delad mellan föräldrarna och betalas ut under sammanlagt 480 dagar. Två månader är reserverade för vardera föräldern. Övriga dagar kan föräldrarna överlåta sinsemellan. Av de 480 dagarna betalas föräldrapenningen under 390 dagar ut med ett belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning. För att ha rätt till föräldrapenning motsvarande sin sjukpenning under de 180 första dagarna krävs dock att föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten härför har varit försäkrad för en sjukpenning över lägstanivån och skulle ha varit det om försäkringskassan känt till samtliga förhållanden.³ Syftet med kvalifikationsvillkoret om 240 dagar är att undvika spekulation med föräldraförsäkringen.⁴ Föräldrar som väntar barn skall inte kunna maximera sin ersättning genom att ändra sitt arbetsutbud. Kvalifikationsvillkoret handlar alltså om med vilket belopp föräldrapenningen skall betalas ut under de första 180 dagarna. Är villkoret inte uppfyllt får föräldern ersättning enligt den s.k. grundnivån med 180 kr om dagen. Motsvarande gäller för en förälder som har låg eller inte någon förvärvsinkomst alls. Han eller hon får också en föräldrapenning under de första 180 dagarna enligt åtminstone grundnivån på 180 kr om dagen. Resterande 90 dagar ersätts lika för alla enligt den s.k. lägstanivån med ett belopp om 60 kr per dag. Vid flerbarnsfödelse får föräldrarna rätt till ytterligare föräldrapenning med 90 dagar vardera för varje barn utöver det första. Föräldrapenning kan betalas ut för hela dagar samt för tre fjärdedels, en halv, en fjärdedels eller en åttondels dag. Är en förälder ensam vårdnadshavare har han eller hon ensam rätt till alla

³ Europeiska gemenskapernas kommission har i en formell underrättelse den 6 november 2003 ställt till den svenska regeringen satt i fråga om inte tillämpningen av kvalifikationsvillkoret i AFL när det gäller migrerande arbetstagare är oförenligt med såväl förordning 1408/71 som förordning (EEG) 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Regeringen har i sitt skriftliga svar den 16 januari 2004 menat att så inte är fallet (se S2004/410/SF). Jfr regeringens skriftliga yttranden i de vid EG-domstolen anhängiggjorda målen C-137/04 Amy Rockler vs Riksförsäkringsverket och C-185/04 Ulf Öberg vs Stockholms läns allmänna försäkringskassa.

⁴ Se prop. 1984/85:78 s. 59.

480 dagarna med föräldrapenning. Detsamma gäller om den andra föräldern varken är försäkrad för bosättnings- eller arbetsbaserade förmåner enligt SofL eller förordning 1408/71.

Genom föreskrifter i SofL har som sagts det svenska socialförsäkringsskyddet delats upp i en bosättningsbaserad försäkring och en arbetsbaserad försäkring. Enligt den uppdelningen utgör föräldrapenning enligt lägsta- och grundnivån en bosättningsbaserad förmån medan föräldrapenning över lägstanivån utgör en arbetsbaserad förmån. En förutsättning enligt AFL för att få föräldrapenning är dessutom att barnet är bosatt i Sverige. Ett krav i nationell rätt på föräldrars eller barns bosättning i landet kan inte upprätthållas då förhållandena är sådana att förordning 1408/71 är tillämplig. I förordning 1408/71 ställs inte något krav på att någon av föräldrarna eller barnet skall vara bosatt i Sverige för att föräldrarna skall ha rätt till föräldrapenning. Det gäller såväl en förälder som omfattas av nationell rätt på grund av arbete i landet som hans eller hennes maka som i egenskap av familjemedlem har rätt till föräldrapenning men kanske aldrig ens har varit i Sverige. Rätten till föräldrapenning för den i utlandet bosatta föräldern är då inte självständig utan avhängig den rätt till föräldrapenning som den arbetande föräldern har. Familjemedlemmen har rätt till föräldrapenning som om han eller hon och barnet är bosatta i landet. Det sagda gäller under förutsättning att han eller hon inte arbetar i sitt hemland. Gör föräldern det är han eller hon självständigt försäkrad och därigenom omfattad av arbetslandets försäkring. Att föräldrapenning i den uppdelning av trygghetsförmåner som förordning 1408/71 gör tillhör grenen familjeförmåner har EG-domstolen slagit fast.⁵

3.1.3 Tillfällig föräldrapenning

Tillfälliga föräldrapenningen syftar till att täcka en del av det inkomstbortfall som en förälder får då han eller hon behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda sitt barn då barnet eller dess ordinarie vårdare blivit sjuk eller smittad. Med ordinarie vårdare avses här t.ex. en hemarbetande förälder, en dagbarnvårdare eller släkting. Den ordinarie vårdaren behöver alltså med nödvändighet inte vara densamma som barnets vårdnadshavare.

⁵ C-275/96 Kuusijärvi REG 1998 I-3419.

En förälder som avstår från förvärvsarbete har också rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med

dels besök i samhällets förebyggande barnhälsovård,

dels vård av ett barn då vårdbehovet uppkommit därför att den andra föräldern besöker läkare med ett annat barn till någon av föräldrarna, om också det senare barnet omfattas av bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning,

dels faderns närvaro vid förlossningen eller om han sköter hemmet eller vårdar barn vid ett barn födelse (s.k. pappadagar) eller vid adoptivföräldrars adoption av barn då motsvarande rätt tillkommer dem,

dels föräldrautbildning eller besök i barnets skola, förskoleverksamhet eller skolbarnomsorg, om barnet omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och inte har fyllt 16 år (s.k. kontaktdagar),

dels att han eller hon som är förälder till ett sjukt eller funktionshindrat barn under tolv år besöker en institution för att medverka i behandlingen av barnet eller för att lära sig vårda barnet eller i samma syfte deltar i en kurs anordnad av sjukvårdshuvudman. Kravet på att en förälder för att ha rätt till tillfällig föräldrapenning skall vårda barnet är som uppräkningsvis inte undantagslöst.

En förälder kan överlåta sin rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med sjukdom eller smitta hos barnet eller dess ordinarie vårdare. Vidare kan Försäkringskassan besluta om att en annan försäkrad än en fader eller adoptivföräldrar som avstår från förvärvsarbete i samband med barns födelse eller adoption skall få rätt till tillfällig föräldrapenning. Detsamma gäller om en förälder på grund av egen sjukdom eller smitta inte kan vårda barnet och föräldern inte kan få tillfällig föräldrapenning endast av det skälet att han eller hon för samma tid får sjuklön eller sjukpenning eller smittbärrpenning enligt lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare. I detta fall gäller som en ytterligare förutsättning att Försäkringskassan fått föräldrarnas medgivande att överlåta rätten till tillfällig föräldrapenning till en annan försäkrad.

Föräldrapenningförmåner får normalt inte betalas ut till båda föräldrarna för samma barn och tid. Det finns dock undantag från den huvudregeln. Föräldrar till ett så svårt sjukt barn under 18 år att det föreligger ett påtagligt hot mot barnets liv har rätt att ta ut tillfällig föräldrapenning samtidigt när de avstår från förvärvsarbete

för att vårda barnet. I ett sådant ömmande fall finns det inte heller någon begränsning av antalet dagar med tillfällig föräldrapenning som föräldrarna får ta ut. Föräldrar kan också få tillfällig föräldrapenning samtidigt när föräldrarna

dels följer med ett barn som lider av en allvarlig sjukdom till ett läkarbesök,

dels som ett led i behandlingen av barnet deltar i ett läkarbesök eller i en behandling som ordinerats av en läkare. I dessa fall förbrukar föräldrarna två ersättningsdagar per dag.

Med undantag för de särskilda dagarna i samband med ett barns födelse eller adoption eller då föräldrarna har obegränsad tid på sig för att vårda ett svårt sjukt barn, kan tillfällig föräldrapenning tas ut under högst 60 dagar per barn och år för barn som inte fyllt tolv år eller i vissa fall 16 år. När de dagarna är förbrukade kan ersättning betalas ut under ytterligare 60 dagar per barn och år. Den förlängda perioden omfattar dock inte tillfällig föräldrapenning vid ordinarie vårdares sjukdom eller smitta.

Tillfällig föräldrapenning är en arbetsbaserad försäkring. För att en förälder skall vara berättigad till ersättning ur försäkringen måste han eller hon därför uppfylla de villkor som gäller för arbetsbaserade försäkringar enligt SofL. Vidare måste föräldern ha fått en SGI fastställd av Försäkringskassan. Härtill kommer att tillfällig föräldrapenning för vård av barn enligt AFL bara betalas ut om barnet är bosatt i Sverige. Vid adoption anses barnet enligt samma lag vara bosatt i landet om de blivande adoptionsföräldrarna är det. Regeringsrätten har i en dom dock fastslagit att tillfällig föräldrapenning i de fall som avses i 4 kap. 10 § första stycket AFL utgör en familjeförmån enligt förordning 1408/71.⁶ Det innebär att bosättningskravet i AFL i de fallen inte kan upprätthållas om barnet är bosatt i en annan medlemsstat eller i ett land som omfattas av EES-avtalet.

Ersättningsnivån för den tillfälliga föräldrapenningen motsvarar föräldrarnas sjukpenning. Tillfällig föräldrapenning kan tas ut som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels ersättning, om föräldern behöver avstå från sin förvärvsverksamhet i motsvarande mån.

⁶ RÅ 2003 ref. 65.

3.1.4 Sjukpenninggrundande inkomst

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) utgör beräkningsunderlag för alla sådana arbetsbaserade försäkringsförmåner som avses i SofL och som betalas ut per dag. Man kan också vara försäkrad för arbetsbaserade förmåner enligt förordning 1408/71. I bägge fallen skall den försäkrade vara omfattad av svensk lagstiftning. Havandeskapspenning, föräldrapenning över lägstanivån och tillfällig föräldrapenning är som nämnts alla arbetsbaserade försäkringar. De grundläggande reglerna om SGI finns i 3 kap. AFL.

En persons SGI fastställs av Försäkringskassan när han eller hon begär ersättning från en socialförsäkringsförmån. SGI är den årliga inkomst som den försäkrade kan antas komma att tills vidare få av eget arbete i Sverige eller annat land enligt förordning 1408/71 under minst sex månader i följd. Att inkomsten skall beräknas som en årlig inkomst innebär att tillfälliga inkomstvariationer normalt inte skall påverka SGI:n. Det är bara stadigvarande eller årligen återkommande inkomster som påverkar beräkningen av SGI. Den som har fått sin SGI fastställd får den inte sänkt av att avbryta sin förvärvsverksamhet eller minska sin arbetstid för kortare tid än tre månader i följd.

För att en försäkrad skall ha rätt till sjukpenning måste hans eller hennes SGI uppgå till minst 24 procent av prisbasbeloppet. Vid beräkning av SGI bortses från inkomster av förvärvsarbete som överstiger sju och en halv gånger prisbasbeloppet. Inkomster över detta s.k. inkomsttak är inte sjukpenninggrundande. Om en person gör ett längre avbrott än tre månader i sin förvärvsverksamhet upphör också normalt SGI:n. Från den huvudregeln finns dock undantag som innebär att SGI behålls eller blir vilande, s.k. SGI-skyddad tid. Sådant SGI-skydd gäller för en försäkrad gravid kvinna som avbryter eller inskränker sitt arbete tidigast sex månader före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Vidare får en försäkrad förälder som är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn behålla sin SGI fram till barnets ettårsdag.

En förälder som fått sin SGI sänkt vid barnets ettårsdag kan enligt den s.k. särskilda beräkningsgrunden få sin föräldrapenning beräknad enligt lägst den SGI som gällde före sänkningen eller den högre inkomst som löneutvecklingen därefter föranleder inom yrkesområdet. Detta gäller fram till dess barnet har fyllt två år eller då en kvinna blir gravid på nytt innan det föregående barnet har uppnått eller skulle ha uppnått en ålder av ett år och nio månader.

Motsvarande gäller vid adoption av ett barn som sker inom två år och sex månader efter att det föregående barnet fötts eller adopterats. Det sagda gäller föräldrapenning som betalas ut såväl för vård av det barn vars ålder eller tid från adoptionen är avgörande för att den särskilda beräkningsgrunden skall vara tillämplig som för vård av äldre barn. Havandeskapspenning och tillfällig föräldrapenning beräknas däremot enligt den aktuella SGI:n.

3.1.5 Föräldraförsäkring och föräldraledighet

Föräldraförsäkringens regler om rätt till ersättningarna havandeskapspenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning kan sägas korrespondera med reglerna i föräldraledighetslagen (1995:584) såtillvida att en arbetstagare som har rätt till någon av föräldraförmånerna också har rätt att vara tjänstledig.

3.2 Föräldraledighetslagen

Inledning

En arbetstagare som är förälder har under vissa förutsättningar rätt att vara ledig från sin anställning för att vårda sitt barn. Rätten att vara ledig är i vissa fall villkorad med att föräldern uppbär föräldrapenning, men en förälder kan också – under vissa omständigheter – välja att vara ledig även om han eller hon inte uppbär föräldrapenning. Rätten till föräldraledighet regleras i föräldraledighetslagen (1995:584).⁷ Lagen, som trädde i kraft den 1 juli 1995, innebär i huvudsak en språklig och lagteknisk bearbetning av lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn m.m.⁸ Den innebär också en anpassning till EG:s regler om säkerhet och hälsa för gravida arbetstagare, arbetstagare som nyligen fött barn eller ammar.⁹ Föräldraledighetslagen reglerar inte bara rätten till föräldraledighet utan innehåller också bestämmelser om anställningsskydd för arbetstagare som begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet samt bestämmelser som syftar till att förbättra säkerhet

⁷ Prop. 1994/95:207.

⁸ Prop. 1977/78:104.

⁹ Rådets direktiv (92/85/EEG) om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen fött barn eller ammar.

och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som väntar barn, nyligen fött barn eller ammar.

Syftet med reglerna i föräldraledighetslagen är att underlätta för småbarnsföräldrar att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap. Reglerna har utformats efter en avvägning mellan intresset av att underlätta för föräldrar i detta avseende och intresset av en effektivt och rationellt bedriven verksamhet i företag och hos andra arbetsgivare.

Föräldraledighetslagen är i princip tvingande till arbetstagarens förmån. Det betyder att ett avtal som inskränker arbetstagares rättigheter enligt lagen är ogiltigt i den delen.¹⁰ Det finns dock inget hinder för att arbetsgivare och arbetstagare kommer överens om förmånligare regler för arbetstagarna.

Begreppet arbetstagare definieras inte i lagen utan avses ansluta till den praxis som gäller inom arbetsrätten i övrigt (prop. 1977/78:104 s. 42). Ett drag hos rättspraxis är att det pågår en fortlöpande utveckling mot en mer vidsträckt tillämpning av begreppet. På grund av utvecklingen har det utmejslats ett civilrättsligt arbetstagarbegrepp som omfattar ett stort antal arbetsförhållanden. Utmärkande för denna praxis är att domstolarna gör en helhetsbedömning där flera olika faktorer vägs samman och att det inte har någon avgörande betydelse hur parterna själva har rubricerat avtalsförhållandet. Vid bedömningen beaktas omständigheter som innehållet i avtalet mellan parterna samt parternas ekonomiska och sociala ställning.¹¹ Ett avtal, som betecknas som ett uppdragsavtal, kan således ses som ett anställningsavtal om arbetet utförs under sådana omständigheter som är typiska för en arbetstagare. Sveriges medlemskap i EU har fått betydelse för hur begreppet arbetstagare skall uppfattas i samband med den fria rörligheten för arbetstagare. EG-domstolen har slagit fast att begreppet skall ha en entydig och vidsträckt tolkning. Enligt EG-domstolen ska en person, som arbetar i ett annat EU-land är det egna, anses som arbetstagare om han eller hon utför arbete åt eller för någon annan, arbetet utförs under annans arbetsledning, och arbetet utförs mot vederlag.¹²

¹⁰ Genom kollektivavtal får dock avvikelser göras från lagens bestämmelse om anmälan om ledighet, om tiden för arbetstagarens underrättelse om återgång till arbete samt om den tid arbetsgivaren har rätt att skjuta upp arbetstagarens återgång till arbete. I kollektivavtal får även bestämmas den närmare tillämpningen i fråga om ledighetens förläggning och skyddet för anställningsförmånerna.

¹¹ Se t.ex. Arbetsdomstolens domar, AD 1978 nr 7, 1979 nr 12, 1982 nr 134 och 1988 nr 175.

¹² Se t.ex. målet 66/85 Lawrie-Blum mot Land Baden-Württemberg.

Enligt föräldraledighetslagen 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. 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. 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 §).

Som villkor för rätten till hel ledighet och delledighet enligt 5–7 §§ gäller att arbetstagaren vid ledighetens början skall ha varit anställd hos arbetsgivaren antingen de senaste sex månaderna eller sammanlagt minst tolv månader de senaste två åren (kvalifikationstid). Något motsvarande kvalifikationskrav uppställs inte för mammaledighet och ledighet med tillfällig föräldrapenning.

3.2.1 Rätt till ledighet

Mammaledighet

En kvinnlig arbetstagare har oavsett om hon uppbär föräldrapenning eller inte rätt till hel ledighet i samband med sitt barns födelse under en sammanhängande tid om minst sju veckor före den beräknade tiden för förlossningen och sju veckor efter förlossningen. Om hon inte är ledig på annan grund skall två veckor av denna ledighet vara obligatoriska före eller efter förlossningen.¹³

¹³ Denna obligatoriska ledighet är resultatet av en anpassning till EG:s direktiv (92/85/EEG) om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen fött barn eller ammar.

Rätten till ledighet efter förlossningen är inte beroende av att kvinnan vårdar barnet.¹⁴

Arbetstagaren har också rätt att vara ledig för att amma barnet. Vid ledighet för att amma barnet gäller inte lagens bestämmelser om ledighetens förläggning eller anmälan och beslut om ledighet (se nedan).

Hel ledighet utan föräldrapenning

En förälder har rätt till hel ledighet för vård av barn till dess barnet är 18 månader oavsett om föräldern får föräldrapenning eller inte. För arbetstagare som har adopterat ett barn eller tagit emot ett barn i avsikt att adoptera det skall tiden 18 månader i stället räknas från den tidpunkt då arbetstagaren fått barnet i sin vård.¹⁵ Adoptivföräldrars rätt till ledighet upphör när barnet fyllt åtta år eller vid den senare tidpunkt då barnet avslutat sitt första skolår.

Delledighet utan föräldrapenning

En förälder har oavsett om han eller hon uppbär föräldrapenning rätt till förkortning av normal arbetstid med upp till en fjärdedel för vård av ett barn som inte fyllt åtta år eller som är äldre än så men inte har avslutat sitt första skolår. Med normal arbetstid menas den arbetstid som är normal inom den bransch eller på den arbetsplats där arbetstagaren är anställd.¹⁶ En förälder kan alltså välja att arbeta alltifrån 75 procent och uppåt till dess barnet fyllt åtta år eller gått ut sitt första skolår.

¹⁴ Prop. 1977/78:104 s. 46.

¹⁵ Är det fråga om adoption av arbetstagares makes barn eller av eget barn har arbetstagaren inte rätt till ledighet utöver vad som skulle ha gällt om adoptionen inte hade ägt rum.

¹⁶ Prop. 1977/78:104 s. 46.

3.2.2 Rätt till ledighet med föräldrapenning

Hel ledighet med föräldrapenning

En förälder har rätt att vara helt ledig från sin anställning under den tid han eller hon uppbär hel föräldrapenning.

Delledighet med föräldrapenning

Under den tid då en förälder får tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning har han eller hon rätt till förkortning av normal arbetstid med motsvarande tid. Angående begreppet normal arbetstid, se ovan.

Eftersom en förälder kan ta ut föräldrapenning ända till dess barnet fyllt åtta år eller avslutat sitt första skolår innebär denna bestämmelse att föräldern kan välja att arbeta 25, 50, 75 eller 87,5 procent ända till dess barnet fyllt åtta år eller avslutat sitt första skolår, förutsatt att föräldern uppbär föräldrapenning motsvarande den lediga tiden.

Ledighet med tillfällig föräldrapenning m.m.

En arbetstagare har rätt till ledighet från sin anställning under den tid han eller hon uppbär tillfällig föräldrapenning. Om en förälder har överlåtit sin rätt till tillfällig föräldrapenning till någon annan försäkrad person tillkommer rätten till ledighet denna sistnämnda person.

Som framgått ovan kan tillfällig föräldrapenning utgå bland annat när barnet är sjukt eller smittat eller när den som normalt vårdar barnet är sjuk eller smittad.

En förälder som behöver vårda sitt barn när den ordinarie vårdaren blivit sjuk eller smittad har rätt till ledighet även om föräldern inte har rätt till föräldrapenning på grund av att barnet är yngre än 240 dagar (se 8 § andra stycket).

3.2.3 Ledighetens förläggning

Antalet ledighetsperioder

Föräldraledighetslagen föreskriver att föräldraledigheten får delas upp på högst tre perioder per kalenderår (10 §). Denna begränsning har tillkommit för att motverka alltför stora osäkerhetsfaktorer på arbetsplatserna. En avvägning har gjorts mellan arbetsgivarnas intressen av att kunna planera sin verksamhet och den enskilde arbetstagarens intresse av ökad flexibilitet. I förarbetena till denna bestämmelse uttalas bland annat följande.¹⁷ När man bedömer vad som avses med period är utgångspunkten arbetstagarens begäran om ledighet. Har arbetstagaren begärt delledighet och har denna till exempel förlagts på så vis att arbetstidsförkortningen skall koncentreras till två eller flera på varandra följande fredagar skall ledigheten anses utgöra en sammanhängande ledighetsperiod. Om arbetstagaren däremot har begärt hel ledighet för två på varandra följande fredagar får två perioder anses vara förbrukade. Vidare kan inte en arbetstagare utan arbetsgivarens samtycke under en och samma period ta ut olika former av ledighet. En arbetstagare som från att vara helt ledig övergår till delledighet liksom en förälder som ändrar omfattningen av sin delledighet anses därför ha tagit två perioder i anspråk. Om arbetstagaren förlänger en påbörjad ledighet medför även detta att arbetstagaren tagit en ny period i anspråk. I övrigt skall en period anses förbrukad när arbetstagaren återgår i arbete. Om en ledighetsperiod löper över ett årsskifte skall den anses höra till det kalenderår då ledigheten påbörjades.

Bestämmelsen om tre ledighetsperioder gäller inte ledighet med tillfällig föräldrapenning, ledighet för vård av barn som är yngre än 240 dagar där den ordinarie vårdaren är sjuk, ledighet för föräldrautbildning eller ledighet för att amma barnet.

Hur får ledigheten tas ut?

Arbetstagaren får ta ut hel ledighet den eller de dagar som arbetstagaren begär (11 §). Vid delledighet (förkortad arbetstid) får ledigheten spridas över arbetsveckans samtliga dagar (daglig arbetstidsförkortning) eller förläggas till viss eller vissa av arbetsveckans dagar (12 §).

¹⁷ Prop. 1977/78:104 s. 47, prop. 1984/85:78 s. 36 och prop. 1988/89:69 Bilaga 2 s. 23.

3.2.4 Anmälan och beslut om ledighet

Anmälan om ledighet

Enligt 13 § föräldraledighetslagen skall en arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till ledighet anmäla detta i förväg till arbetsgivaren. En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till mammaledighet enligt 4 §, hel ledighet med eller utan föräldrapenning enligt 5 § eller delledighet med eller utan föräldrapenning enligt 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.

Beträffande undantagsregeln att anmälan skall ske så snart som möjligt anges i förarbeten bland annat följande.¹⁸ Bestämmelsen är inte avsedd att åberopas i situationer som föräldrarna normalt kan förutse, t.ex. när barnet börjar i skola eller förskola. Om ledighet för tillfällig vård av barn kan utnyttjas skall i första hand det systemet användas. Ett exempel på när regeln kan användas är sjukdom hos den andre föräldern, omständigheter som arbetstagaren inte kunnat råda över såsom för tidig födsel eller andra komplikationer under graviditetens senare del som kvinnan inte kunnat förutse och att barnet plötsligt står utan tillsyn.

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.

Samråd och beslut om ledighet

I 14 § föräldraledighetslagen finns bestämmelser om samråd kring och beslut om ledighetens förläggning.

Arbetstagaren skall samråda med arbetsgivaren om ledighetens förläggning och om andra frågor som rör ledigheten. Syftet med denna bestämmelse – som tillkom genom 1995 års lag – är att ytterligare betona värdet av samråd kring ledighetsfrågorna mellan arbetstagare och arbetsgivare.¹⁹ Utgångspunkten för alla frågor

¹⁸ Prop. 1977/78:104 s. 47.

¹⁹ Prop. 1994/95:207 s. 45.

kring ledighetens förläggning är sålunda att arbetsgivaren och arbetstagaren skall försöka komma överens.

Vid hel ledighet bestämmer arbetstagaren hur ledigheten skall förläggas. Om det kan göras utan olägenhet för arbetstagaren, skall arbetstagaren förlägga ledigheten så att verksamheten hos arbetsgivaren kan fortgå utan påtaglig störning.

Vid delledighet är förhållandet ett annat. Utgångspunkten är förvisso att parterna i första hand bör söka en överenskommelse i fråga om hur ledigheten skall tas ut vid förkortad arbetstid. Om överenskommelse inte kan träffas skall arbetsgivaren förlägga ledigheten i enlighet med arbetstagarens önskemål, om en sådan förläggning inte medför påtaglig störning i arbetsgivarens verksamhet. Även om arbetsgivaren kan påvisa påtaglig störning får han eller hon inte utan arbetstagarens samtycke förlägga ledigheten på annat sätt än att sprida den över arbetsveckans samtliga dagar, dela upp ledigheten under arbetsdagen eller förlägga den till någon annan tid än arbetsdagens början eller slut.

Av förarbetena till denna bestämmelse framgår bland annat följande.²⁰ Regeln har tillkommit efter noggranna avvägningar mellan arbetsgivarens intresse av att kunna planera sin verksamhet å ena sidan och arbetstagarens intresse av ökat inflytande över ledighetens förläggning å andra sidan. Syftet är att åstadkomma en god balans mellan dessa intressen. Bestämmelsen skall tolkas på så vis att ledigheten normalt skall förläggas i enlighet med arbetstagarens önskemål, samtidigt som arbetstagaren inte har en obegränsad rätt att bestämma hur ledigheten skall tas ut. Villkoret är att verksamheten hos arbetsgivaren kan fortgå utan påtaglig störning. Begreppet påtaglig störning har samma betydelse vid förläggning av delledighet som vid förläggning av hel ledighet. Meningen är inte att varje störning skall kunna berättiga arbetsgivaren att inte tillgodose arbetstagarens önskemål. Endast om det finns omständigheter i det enskilda fallet som gör att verksamheten hos arbetsgivaren kommer att utsättas för stora påfrestningar om ledigheten förläggs enligt arbetstagarens önskemål, bör arbetsgivaren kunna förlägga ledigheten i strid med arbetstagarens önskemål.

²⁰ Prop. 2000/01:44 s. 38.

3.2.5 Återgång i arbete

Enligt 15 § föräldraledighetslagen har arbetstagaren rätt att avbryta en pågående föräldraledighet och återuppta arbetet i samma omfattning som före ledigheten. Arbetstagaren skall i så fall snarast möjligt underrätta arbetsgivaren om detta. Om det var meningen att ledigheten skulle pågå en månad eller mer får arbetsgivaren skjuta på återgången högst en månad.

3.2.6 Anställningsskydd

Som nämnts i inledningen innehåller föräldraledighetslagen även vissa bestämmelser om anställningsskydd och skydd för anställningsförmåner.

Enligt 16 § är det inte tillåtet att säga upp eller avskeda en arbetstagare enbart på grund av att han eller hon begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet enligt lagen.²¹ En uppsägning eller ett avskedande skall ogiltigförklaras om arbetstagaren begär det.

I 17 § anges att en arbetstagare som begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet enligt lagen inte är skyldig att bara av det skälet godta några andra minskade anställningsförmåner eller försämrade arbetsvillkor än sådana som är en nödvändig följd av ledigheten eller någon annan omplacering än en sådan som kan ske inom ramen för anställningsavtalet och som är en nödvändig följd av ledigheten.

När det gäller skyddet för anställningsförmåner framgår bland annat följande av förarbetena.²² Rätten till föräldraledighet måste förenas med garantier för att en arbetstagare som utnyttjar sin rätt inte kommer i sämre ställning än sina arbetskamrater. Däremot kan det knappast bli aktuellt att ge en föräldraledig arbetstagare garantier som går längre än vad som gäller för de arbetstagare som är kvar i full tjänst. Skulle arbetsförtjänsten för dem allmänt sett minska eller skulle de på grund av en omorganisation få ändrade arbetsuppgifter är detta förändringar som också en föräldraledig arbetstagare bör få tåla. Skyddet för anställningsförmåner och anställningsförhållanden i föräldraledighetslagen utgör i första hand ett skydd mot trakasserier från arbetsgivarens sida. En arbetstagare som förkortat sin arbetstid skall, med undantag för den kvantitativa

²¹ En sådan uppsägning är även ogiltig enligt anställningsskyddslagen (1982:80), LAS. (Se t.ex. prop. 1997/98:104 s. 38) LAS gäller dock inte alla arbetstagare (se 1 §).

²² Prop. 1977/78:104 s. 38 och 39.

minskning som följer av ledigheten, beredas oförändrade arbetsuppgifter. Endast om detta visar sig omöjligt får arbetsgivaren omplacera arbetstagaren. En sådan omplacering måste då ske inom ramen för anställningsavtalet. I fråga om anställningsförmåner uttalas vidare att en arbetstagare som förkortar sin arbetstid inte skall behöva vidkännas annan minskning av de förmåner som är förenade med anställningen än som står i direkt proportion till ledigheten. Detta gäller i princip även i det fall att en arbetstagare omplaceras. I vissa fall kan emellertid en sådan omplacering medföra att tillägg såsom skifttillägg eller tillägg för obekvämlig arbetstid bortfaller utan att det strider mot anställningsavtalet.

Arbetslivsinstitutet överlämnade hösten 2002 promemorian ”Hållfast arbetsliv – för ett föränderligt arbetsliv” till regeringen.²³ Den innehåller bland annat förslag om ändringar i anställningskyddslagen (1982:80) och föräldraledighetslagen som rör föräldraledigas anställningsvillkor. Regeringen överväger för närvarande åtgärder som kan bidra till att arbetstagare som utnyttjar sin rätt till föräldraledighet inte missgynnas på arbetsmarknaden samt till att föräldralediga arbetstagares ställning stärks.²⁴

3.2.7 Särskilda bestämmelser om gravida m.m.

Enligt föräldraledighetslagen har en arbetstagare som är gravid, nyligen fött barn eller ammar under vissa förutsättningar rätt att bli omplacerad till ett annat arbete. Hon har då rätt att behålla sina anställningsförmåner.

Enligt 18 § har en kvinnlig arbetstagare som väntar barn, nyligen fött barn eller ammar rätt att bli omplacerad om Arbetsmiljöverket (tidigare Arbetarskyddsstyrelsen) i föreskrift förbjudit henne att fortsätta sitt vanliga arbete. Arbetarskyddsstyrelsen har i föreskrifter meddelat att en kvinnlig arbetstagare som väntar barn, nyligen fött barn eller ammar inte får sysselsättas i arbete som medför risk för skadlig inverkan.²⁵ I föreskrifterna uppställs regler för hur arbetsgivaren skall genomföra en sådan individuell riskbedömning. Enligt samma föreskrifter får inte en arbetstagare som är gravid eller som nyligen fött barn åläggas att utföra nattarbete, om hon uppvisar läkarintyg som visar att sådant arbete skulle vara

²³ Ds 2002:56.

²⁴ Prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 14.

²⁵ Arbetarskyddsstyrelsens författningssamling (AFS 1994:32).

skadligt för hennes säkerhet eller hälsa. Vidare har Arbetarskyddsstyrelsen i föreskrifter rörande vissa särskilt riskfyllda arbeten förbjudit gravida och ammande arbetstagare att sysselsättas i sådan verksamhet.²⁶

Enligt 19 § har en kvinnlig arbetstagare som väntar barn och som på grund av detta inte kan utföra fysiskt påfrestande arbetsuppgifter rätt att bli omplacerad till annat arbete. Detta gäller dock endast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för förlossningen. Arbetsgivarens omplaceringskyldighet gäller endast när kvinnan utför arbete som innebär fysisk ansträngning utöver det vanliga. Det handlar i första hand om arbeten som innebär tunga lyft, låsta arbetsställningar med långvarig belastning av viss kroppsdel eller tempoarbeten med små möjligheter till pauser. Om en kvinna har ett sådant arbete bör arbetsgivaren i regel godta hennes uppgift om att hon inte kan fortsätta på grund av de påfrestringar som arbetet innebär.²⁷

Rätt till omplacering enligt 18 och 19 §§ gäller endast om det skäligen kan krävas att arbetsgivaren bereder kvinnan annat arbetet i sin verksamhet. Om omplacering inte är möjlig har kvinnan rätt att vara tjänstledig så länge det behövs för att skydda hennes hälsa och säkerhet. Under sådan ledighet har kvinnan inte rätt att behålla sina anställningsförmåner.

3.3 Adoption, förälder och vårdnad

3.3.1 Adoption

Inledning

Syftet med adoption är att skapa ett rättsligt förhållande mellan den som adopterar (adoptanten) och adoptivbarnet. Adoptionen innebär att barnet rättsligt sett blir adoptantens barn och inte längre betraktas som barn till sina biologiska släktingar (s.k. stark adoption). Att de rättsliga banden med de biologiska släktingarna upphör framgår av 4 kap. 8 § föräldrabalken (FB). Den rättsliga effekten blir särskilt tydlig på arvsrättens område. Adoptivbarnet och hans eller hennes barn tar arv och ärvs som om adoptivbarnet

²⁶ Dykeriarbete (AFS 1993:57), arbete med biologiska ämnen (AFS 1997:12), blyarbete (AFS 1992:17) samt rök- och kemdykning (AFS 1994:32).

²⁷ Prop. 1978/79:168 s. 65.

var adoptantens egna barn. Det är adoptanten som får vårdnaden om adoptivbarnet och skyldigheten att försörja barnet.

Adoption av barn som är födda i Sverige är i dag sällsynta. Det helt övervägande antalet adoptioner som äger rum i Sverige är numera internationella.

En adoption uppkommer genom en domstols beslut. För att tillgodose adoptivbarnets trygghet kan en adoption inte hävas. Rättsverkningarna av adoptionen upphör dock om adoptanten och adoptivbarnet ingår äktenskap med varandra eller adoptionen ersätts av en annan adoption.

Förutsättningar för adoption

En man eller en kvinna som har fyllt 25 år får adoptera. Avser adoptionen eget barn, makes barn eller adoptivbarn eller föreligger annars synnerliga skäl får även den som har fyllt 18 år adoptera. Makar får i princip bara adoptera gemensamt, om adoptionen inte avser den andre makens barn (4 kap. 3 § FB).

Andra än makar får inte gemensamt adoptera ett barn (4 kap. 4 § FB). Detta gäller dock inte längre undantagslöst. Genom en ändring i lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap som trädde i kraft den 1 februari 2003 jämföras registrerade partner i fråga om adoption med makar. Det innebär att två personer av samma kön som har låtit registrera sitt partnerskap numera gemensamt också kan adoptera barn. En registrerad partner kan genom s.k. styvbarnsadoption adoptera sin partners barn. Sambor kan inte adoptera gemensamt.

Ett barn som har fyllt tolv år får inte adopteras utan att han eller hon själv lämnat sitt samtycke. Den regeln är inte undantagslös (se 4 kap. 5 § FB). Har barnet inte fyllt 18 år får han eller hon inte adopteras utan att föräldrarna har samtyckt (4 kap. 5 a § FB). Inte heller den regeln är utan undantag. En förälder vars samtycke undantagsvis inte behövs skall ändå alltid höras, om det är möjligt (4 kap. 10 § FB).

En domstol får inte bifalla en adoption om ersättning har lämnats eller utlovats från någon sida (4 kap. 6 § andra stycket FB). Bakgrunden till regeln är man vill förhindra adoption för vinnings skull och handel med barn. Socialnämndens yttrande skall inhämtas. Om det inte är olämpligt skall socialnämnden försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för domstolen (4 kap. 10 § FB).

Domstolen skall pröva om det är lämpligt att adoptionen äger rum. En ansökan om adoption får endast bifallas, om den är till fördel för barnet och sökanden har uppfostrat barnet eller vill uppfostra det eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoptionen (4 kap. 6 § första stycket FB).

3.3.2 Förälder

Inledning

Förälder är den person som rättsligt sett är barnets mamma eller pappa. Till det rättsliga föräldraskapet är kopplat barnets rätt till underhåll och arv. Reglerna om vårdnad, boende och umgänge är också knutna till föräldraskapet. Vanligen är barnets biologiska föräldrar också barnets föräldrar. Men ett barn kan också ha en biologisk förälder och en adoptivförälder eller två adoptivföräldrar som föräldrar. Det finns naturligtvis barn som bara har en förälder.

En registrerad partner kan som sagts sedan den 1 februari 2003 adoptera sin partners barn eller kan registrerade partner gemensamt adoptera ett barn. Har assisterad befruktning ägt rum enligt lagen (1984:1140) om insemination eller enligt lagen (1988:711) om befruktning utanför kroppen på en kvinna som är registrerad partner eller sambo med en annan kvinna skall partnern eller sambon anses som barnets förälder, om hon har samtyckt till behandlingen och att det är sannolikt att barnet har avlats genom den (1 kap. 9 § FB). Föräldraskapet fastställs sedan genom bekräftelse eller dom (1 kap. 3 § FB). Denna möjlighet för en befruktad kvinnas registrerade partner eller sambo att bli förälder gäller sedan den 1 juli 2005.

Ett barn kan enligt svensk familjerätt i rättsligt hänseende alltså ha två föräldrar av olika kön, två föräldrar av samma kön eller enbart en förälder.

Föräldrabegreppet i AFL

Föräldraförsäkringen utgör en del av den svenska socialförsäkringen som i sin tur sorterar in under den offentliga rätten. De grundläggande reglerna om föräldraförsäkringen finns i 3 och 4 kap. AFL. Föräldrabegreppet i AFL utgår från familjerätten. Att man är förälder till ett barn eller att man med stöd av regler i 4 kap.

AFL likställs med en förälder, är en grundläggande förutsättning för att man skall ha rätt till såväl föräldrapenning som tillfällig föräldrapenning (4 kap. 1 och 2 §§ AFL).

För rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning likställs en person med en förälder, om personen är en rättslig vårdnadshavare (av domstol särskilt förordnad vårdnadshavare) som har vård om barnet, om personen med socialnämndens medgivande har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i syfte att adoptera det, eller om personen stadigvarande sammanbor med en förälder och är eller har varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern.

För rätt till tillfällig föräldrapenning likställs därutöver en person med en förälder, om personen sammanbor med föräldern under äktenskapsliknande förhållanden (sambo),²⁸ om personen tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem (ofta benämnt fosterförälder), eller om personen är en sådan ”annan försäkrad” som avses i 4 kap. 10 § femte stycket eller 11 a § AFL.

Föräldrabegreppet i föräldraledighetslagen

Föräldraledighetslagen (1995:584) sorterar in under arbetsrätten och syftar till att ge arbetstagare i egenskap av förälder rätt att under vissa förutsättningar få ledigt för vård av barn. Också blivande föräldrar omfattas av lagen. Föräldrabegreppet i föräldraledighetslagen utgår från familjerätten.

I föräldraledighetslagen likställs en arbetstagare som inte är förälder med förälder, om arbetstagaren är rättslig vårdnadshavare och har vård om barnet, om arbetstagaren har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem, eller om arbetstagaren stadigvarande sammanbor med en förälder som arbetstagaren är eller har varit gift med eller har eller har haft barn med (1 § andra stycket föräldraledighetslagen). Under samma förutsättningar likställs i föräldraförsäkringen en person som vårdar ett barn med en förälder (4 kap 2 § AFL). I förarbetena till föräldraledighetslagen sägs att frågan om en arbetstagare skall få rätt till ledighet i sin egenskap av förälder får lösas enligt föräldrabegreppet i 4 kap. AFL.²⁹

²⁸ Till följd av vad som föreskrivs i 1 § andra stycket sambolagen (2003:376) får sambobegreppet ett vidare innehåll. Det innebär att sambor av såväl motsatt som samma kön omfattas av sambobegreppet (prop. 2002/03:80 s. 27–29 och 43–45).

²⁹ Prop. 1977/78:104 s. 43.

3.3.3 Vårdnad

Inledning

Vårdnad är ett juridiskt begrepp. Med vårdnad avses det juridiska ansvaret för barnets person vilket innefattar rätten och skyldigheten att sörja för barnets person och att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter samt att i fråga om sådana angelägenheter företräda barnet utåt (6 kap. 2 § andra stycket FB). Den juridiska vårdnaden svarar ofta mot den faktiska vården av barnet. Är barnets föräldrar särlevande är det vanligt att den ena föräldern har den faktiska vården om barnet. Den dagliga vården och omsorgen kan också vara överlåten till någon annan person, antingen av barnets vårdnadshavare frivilligt eller genom tvångsåtgärder vidtagna enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Ett omhändertagande av ett barn enligt LVU innebär inte att barnets föräldrar förlorar vårdnaden om barnet, de får dock vidkännas inskränkningar i vårdnaden.

Förmynderskap är inte samma sak som vårdnad. Förmynderskapet avser rätten och skyldigheten att förvalta barnets tillgångar och att företräda det i ekonomiska frågor. Vårdnaden om barnet och förmynderskapet sammanfaller som regel (10 kap. 2 och 3 §§ FB). Barnets vårdnadshavare är därför nästan alltid densamma som barnets förmyndare

Vårdnadshavare

En förälder som är ensam vårdnadshavare om ett barn har rätt till hela föräldrapenningen. Vårdnadshavaren kan dock avstå tid med föräldrapenning till en förälder som inte är vårdnadshavare (4 kap. 3 § AFL).

Ett barn står under vårdnaden av båda föräldrarna eller en av dem, om inte domstolen har anförtrott vårdnaden om barnet åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Vårdnaden om barnet består till dess att barnet har fyllt 18 år eller dessförinnan ingår äktenskap (6 kap. 2 § första stycket FB).

Är föräldrarna gifta med varandra när barnet föds, står barnet från födelsen under båda föräldrarnas vårdnad. Dömer en domstol till äktenskapsskillnad mellan föräldrarna, står barnet även därefter under båda föräldrarnas vårdnad, om inte den gemensamma vårdnaden upplöses. Är föräldrarna inte gifta med varandra vid födelsen

står barnet under vårdnad av mamman ensam. Ingår föräldrarna senare äktenskap med varandra blir vårdnaden från den tidpunkten gemensam, om inte domstolen dessförinnan anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnande vårdnadshavare (6 kap. 3 § FB).

En grundläggande förutsättning för att ogifta föräldrar skall få gemensam vårdnad är att faderskapet är fastställt i behörig ordning genom antingen en faderskapsbekräftelse eller en dom. Är faderskapet fastställt får föräldrarna gemensam vårdnaden fastställd genom en dom, om de begär det och gemensam vårdnad inte är uppenbart oförenlig med barnets bästa. Föräldrar som är ense kan också få gemensam vårdnad genom registrering hos Skatteverket eller genom ett ingånget skriftligt avtal som godkänns av socialnämnden (6 kap. 4 och 6 §§ FB).

Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem och vill någon av dem få ändring i vårdnaden, skall domstolen efter vad som är bäst för barnet förordna att vårdnaden skall vara gemensam eller att en av föräldrarna ensam skall ha vårdnaden om barnet. Domstolen kan bestämma att vårdnaden skall vara gemensam mot en förälders vilja, men inte om båda föräldrarna motsätter sig det (6 kap. 5 § FB).

Har föräldrarna gemensam vårdnad om barnet och en av dem dör, blir den andra föräldern automatiskt ensam vårdnadshavare. Dör barnets enda vårdnadshavare skall vårdnaden anförtros åt den andra föräldern eller, om det är lämpligare eller om barnet har två vårdnadshavare och de dör, åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare (6 kap. 9 § FB).

För att någon skall kunna utses till särskild förordnad vårdnadshavare fordras att han eller hon är lämpad att ge barnet omvårdnad, trygghet och god fostran (6 kap. 10 a § första stycket FB).

Beslutanderätten inom ramen för gemensam vårdnad

Det är barnets vårdnadshavare som har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter (6 kap. 11 § FB). Är vårdnaden om barnet gemensam gäller det sagda vårdnadshavarna tillsammans (6 kap. 13 § FB). Den tvistelösning genom domstol som står till buds inom ramen för den gemensamma vårdnaden omfattar underhållsbidrag, boende och umgänge. Huvudregeln i svensk familjerätt är att när det gäller beslut som går

utöver den dagliga omsorgen³⁰ om barnet, måste samförstånd råda mellan vårdnadshavarna för att en vårdnadshavare skall kunna agera. Det är då fråga om beslut om barnets personliga angelägenheter.

Bortsett från frågor om den dagliga omsorgen får den ena vårdnadshavaren ensam utöva bestämmanderätten endast om den andra är förhindrad att ta del i beslutet och det inte kan skjutas upp utan olägenhet (6 kap. 13 § FB). Inte ens i ett sådant fall får dock en vårdnadshavare fatta beslut av ingripande betydelse för barnet, om inte barnets bästa uppenbarligen påkallar det.

2002 års vårdnadskommitté (Vårdnadskommittén) har haft i uppdrag att särskilt överväga om gällande regler om beslutanderätten inom ramen för den gemensamma vårdnaden är lämpligt utformade mot bakgrund av möjligheten att besluta om gemensam vårdnad mot en förälders vilja. Vårdnadskommittén resonerar i sitt betänkande kring olika tvistelösnings- och kompetensfördelningsmodeller inom ramen för den gemensamma vårdnaden men gör dock bedömningen att nuvarande regler inte bör ändras.³¹

Samarbetssvårigheter vid gemensam vårdnad

En vårdnadshavare som finner att han eller hon inte kan samarbeta med den andra föräldern har i princip att välja mellan att vända sig till domstol och begära ensam vårdnad eller att gilla situationen som den är. Domstolen kommer att besluta om ensam vårdnad endast om samarbetssvårigheterna mellan föräldrarna är så svåra, att gemensam vårdnad framstår som oförenlig med barnets bästa.

I rättsfallet NJA 1999 s. 451 uttalade HD att lagstiftningen måste anses innebära att gemensam vårdnad är till barnets bästa. Endast när det framkommer särskilda omständigheter som talar mot gemensam vårdnad, skall vårdnaden anförtros en av föräldrarna ensam. Detsamma blir följderna om bägge föräldrarna motsätter sig gemensam vårdnad (6 kap. 5 § andra stycket FB). En sådan särskild omständighet som kan tala mot gemensam vårdnad är enligt HD i rättsfallet NJA 2000 s. 345 att en förälder är olämplig som vårdnadshavare då föräldern gjort sig skyldig till våld mot barnet eller den andra föräldern. En annan särskild omständighet som kan tala mot gemensam vårdnad är enligt HD att konflikten

³⁰ Om uttrycket daglig omsorg se t.ex. prop. 1975/76:170 s. 178.

³¹ Betänkande av 2002 års vårdnadskommitté (SOU 2005:43), del A s. 135 ff. och 143 ff.

mellan föräldrarna är så svår och djup att det är omöjligt för dem att samarbeta i frågor som rör barnet.

I domstolspraxis har alltså utbildats en presumtion för att gemensam vårdnad är till barnets bästa och att det endast är när det framkommer särskilda omständigheter som talar mot gemensam vårdnad (eller om bägge föräldrarna motsätter sig gemensam vårdnad) som vårdnaden bör anförtros en vårdnadshavare ensam. Vårdnadskommittén föreslår dock att presumtionen för gemensam vårdnad mjukas upp till förmån för en bedömning grundad på barnets hela situation av vad som är bäst för barnet i det enskilda fallet.³²

En förälders utövande av våld i en nära relation kan som sagts vara en omständighet som talar för att den föräldern är olämplig som vårdnadshavare. Här vill Vårdnadskommittén införa en presumtion för att om en förälder utsätter en familjemedlem för någon form av våld skall gemensam vårdnad vara utesluten.³³

För att gemensam vårdnad skall vara utesluten på grund av samarbetssvårigheter fordras i dag som sagts att konflikten mellan föräldrarna är så djup och svår att det är omöjligt för föräldrarna att samarbeta i frågor som rör barnet. Vårdnadskommittén vill strama upp den rättsregeln med en bestämmelse i 6 kap. 5 § andra stycket FB om att domstolen får besluta om gemensam vårdnad endast om det kan antas att föräldrarna kan samarbeta i frågor som rör barnet. Vad som avses är inte att föräldrarna skall vara överens i alla frågor som rör barnet, men att de skall kunna hantera sina meningsmotsättningar så att de inte går ut över barnet.³⁴

Interimistiska beslut

Ett interimistiskt beslut är ett tidsbegränsat tillfälligt beslut som gäller till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett slutligt beslut som vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden (6 kap. 20 § FB). Ofta fattas ett sådant beslut på ett begränsat utredningsmaterial i avvaktan på att målet skall bli färdigberett för slutligt avgörande.

En tillfällig lösning av vårdnaden genom att domstolen snabbt fattar ett interimistiskt beslut kan vara nödvändigt för barnets

³² SOU 2005:43, del A s. 108 ff.

³³ SOU 2005:43, del A s. 116 ff.

³⁴ SOU 2005:43, del A s.114 ff.

bästa. Det kan röra sig om fall där det framkommit misstankar om våld eller andra övergrepp i en nära relation som inte kan lämnas utan avseende och det finns anledning att anta att ett tillfälligt beslut om vårdnad, boende eller umgänge behövs för att barnet inte skall fara illa. Ett annat fall som kan påkalla ett snabbt tillfälligt beslut är om det finns risk för att barnet olovligen bortförs. Flyttar föräldrarna till skilda orter kan frågan om barnets boende och därmed var barnet skall gå i skola behöva lösas interimistiskt.

3.3.4 EG-rättsliga implikationer

Vem som är familjemedlem i den mening som avses i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (förordning 1408/71) bestäms enligt lagstiftningen i det medlemsland som skall betala ut familjeförmånen (art. 1 f i). Syftet med förordning 1408/71 är att underlätta för den fria rörligheten av arbetskraft inom EU. I gränsöverskridande situationer har förordning 1408/71 företrädelse framför svensk rätt. Förordning 1408/71 omfattar sociala trygghetsförmåner som föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.³⁵

Förordning 1408/71 utgår från att familjen är en enhet med en familjeförsörjare, medan svensk rätt utgår från att familjemedlemmarna är försäkrade var för sig. Från svensk utgångspunkt är föräldrapenningen alltså en individuell förmån som inte är riktad direkt till barnet. Det innebär att ogifta särlevande föräldrar inte kan härleda sin rätt till föräldrapenning från varandra eftersom de inte betraktas som familjemedlemmar. I de fall där förordning 1408/71 är tillämplig gör Försäkringskassan en bedömning av till vem som barnet kan betraktas som familjemedlem. Försäkringskassan tolkar ett avgörande av EG-domstolen³⁶ så, att ett barn är familjemedlem till en förälder också om han eller hon inte är barnets vårdnadshavare eller delar hushåll med barnet. En sådan extensiv tolkning av barnets familjemedlemmar gör Sverige behörigt för utbetalning av föräldrapenning också där föräldrarna via barnet härleder sin rätt från varandra genom sitt föräldraskap.

³⁵ Se EG-domstolens dom C-275/96 Kuusijärvi REG 1998 I-3419 och Regeringsrättens dom RÅ 2003 ref. 65.

³⁶ C-255/99 Humer REG 2002 I-1205 som inte gäller föräldrapenning utan underhållsstöd. När förordning (EG) 883/2004 blir tillämplig och ersätter förordning 1408/71 ingår inte längre underhållsstödet bland familjeförmånerna.

Genom att föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning inte längre ses som moderskapsersättning utan betraktas som familjeförmåner har föräldrapenningförmånerna i gränsöverskridande sammanhang kommit att få en mer vidsträckt tillämpning. Familjeförmåner är nämligen möjliga att exportera i den bemärkelsen att en i utlandet bosatt person som inte är yrkesverksam kan härleda sin rätt till föräldrapenning på grundnivån från en förälder som är arbetstagare i Sverige. Är den i utlandet bosatta föräldern yrkesverksam där kan han eller hon ha rätt att fylla på sin egen föräldraförmån med tilläggsbelopp från Sverige, belopp som på grund av den svenska föräldrapenningens förmånlighet i vissa fall kan bli stora.

Den inom EG-rätten så grundläggande principen om likabehandling innebär i fråga om familjeförmåner att en medlemsstat inte får behandla försäkrade olika grundat på deras nationalitet (art. i 12 EG-fördraget och art. 3 i förordning 1408/71). Likabehandlingsprincipen utgör därmed ett effektivt hinder mot nationella särlösningar.

4 Fakta om föräldraförsäkringen

4.1 Föräldraförsäkringen – historik och idéer

4.1.1 Föräldraförsäkringens utveckling

I följande avsnitt redogörs för föräldraförsäkringens utveckling sedan dess införande. De olika regeländringar som genomförts redovisas. Idéer och motiv som legat till grund för försäkringen vid olika tider presenteras samt även den kritik som förts fram mot försäkringen i olika sammanhang.

1974–1977: Införande av föräldraförsäkring och förlängning en månad

Föräldraförsäkringen infördes 1974 och ersatte den tidigare moderskapsförsäkringen. Papporna fick på samma villkor som mammorna rätt till ersättning för vård av barn. Syftet var att ge föräldrarna möjlighet att dela ansvaret för barnets omvårdnad och göra det möjligt för föräldrar att vara hemma med sina barn under längre sammanhängande perioder. Syftet var också att samtidigt bidra till att kvinnor och män med små barn skulle kunna behålla sin anknytning till arbetslivet.

Föräldraförsäkringen fördes fram som en viktig jämställdhetsreform. Familjepolitiken definierades i hög grad som en arbetsmarknadsfråga. Den dominerande frågan handlade om kvinnans långsiktiga deltagande i arbetslivet samt om tillgång till barnomsorg. Diskussionen omfattade också föreställningar kring barn och föräldraskap där frågorna om kvinnans lika rätt till arbete och mannens lika rätt till barnen diskuterades samtidigt. Vikten av att föräldrarna delar ansvaret för barnets omvårdnad betonades. Betydelsen av jämställdhet slogs fast samtidigt som man överlät åt föräldrarna att själva bestämma fördelningen av föräldraledigheten.

Från början omfattade föräldraförsäkringen endast föräldrapenning i samband med barns födelse och var ett ekonomiskt stöd som föräldrar fick i samband med barns födelse eller adoption. Föräldrapenning betalades ut under 180 dagar sammanlagt för föräldrarna och i princip inom 270 dagar efter barnets födelse. Ersättningen utgjorde 90 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Rätten till föräldrapenning tillkom den förälder som huvudsakligen vårdade barnet. Mamman hade en särskild rätt till föräldrapenning 60 dagar före den beräknade nedkomsten och under 29 dagar efter barnets födelse utan att det ställdes krav på att hon vårdade barnet. Papporna fick en särskild rätt till 10 dagar i samband med barnets förlossning. Rättigheten omfattade emellertid inte förstagångspappor utan endast de med barn sedan tidigare. En lägsta ersättningsnivå infördes också med 25 kronor per dag, en s.k. garantinivå. En kvalifikationsregel infördes som innebar att förälder som under minst 270 dagar före förlossning varit försäkrad för en sjukpenning över 25 kronor per dag fick motsvarande sin sjukpenning i ersättning. För att pappan skulle vara berättigad till ersättning över denna nivå krävdes att mamman också var det. Föräldrapenningen gjordes samtidigt skattepliktig och ATP-grundande.

Omedelbart efter föräldraförsäkringsreformens ikraftträdande tillsattes Familjestödsutredningen (S 1974:01) med uppdrag att följa och utvärdera utvecklingen av föräldraförsäkringen. Efter ytterligare en tid kompletterades utredningens direktiv med uppdraget att utreda frågan om kvotering av föräldraledigheten. Uppdraget var en följd av att familjepolitiken diskuterades som en tänkbar lösning av arbetstidsfrågan. Frågan restes om föräldraförsäkringen kunde användas till en förkortning av arbetstiden för småbarnsföräldrar. Utredningen föreslog en åttonde kvoterad månad i föräldraförsäkringen och en kvoterad rätt till sänkt arbetstid genom införande av delföräldrapenning.

Utredningens förslag var ett steg i riktning mot att knyta föräldrapenningen till individen i stället för till familjen som kollektiv. Utredningens förslag i dessa delar resulterade emellertid inte i något förslag från regeringen. Istället tillsattes åter en arbetsgrupp (Arbetsgruppen S 1975:05 för behandling av vissa frågor i anledning av betänkande om föräldraförsäkring) bestående i huvudsak av representanter för arbetsmarknadens parter. I arbetsgruppens betänkande, Ds S 1976:5, föreslogs införandet av en ny försäkringsform, en s.k. särskild föräldrapenning. Den särskilda föräldrapen-

ningen skulle omfatta fem månader och delas lika mellan föräldrarna.

Rätten till föräldrapenning i samband med barns födelse förlängdes från 180 dagar till 210 dagar 1975.

1978–1985: Införande av särskild föräldrapenning och förlängning fem månader

1978 infördes utöver rätten till 180 dagars föräldrapenning en rätt till särskild föräldrapenning under 90 dagar. För 60 av dessa dagar betalades ersättning enligt sjukpenningnivå och för 30 dagar betalades ersättning enligt garantinivå. Den särskilda föräldrapenningen kunde tas ut som hel, halv eller fjärdedels föräldrapenning beroende på i vilken omfattning föräldern avstod från förvärvsarbete. Den kunde också tas ut fram till barnet fyllde åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet avslutat det första skolåret. Garantinivån höjdes till 32 kronor per dag. Antalet ersättningsdagar med särskild föräldrapenning för adoptivföräldrar ökade med ytterligare 30 dagar.

Den särskilda föräldrapenningen fördelades lika mellan föräldrarna om båda föräldrarna var vårdnadshavare. Föräldrarna gavs dock möjlighet att genom anmälan till försäkringskassan avstå ersättningstid till förmån för den andra föräldern. En ensam vårdnadshavare fick själv disponera hela ersättningstiden för den särskilda föräldrapenningen.

I samband med att den särskilda föräldrapenningen infördes diskuterades en obligatorisk uppdelning av ersättningstiden mellan föräldrarna. Invändningar restes dock mot en sådan ordning. Det fördes bl.a. fram att det fanns många situationer då undantag från en obligatorisk uppdelning framstod som motiverade. Att kombinera en regel om obligatorisk uppdelning med möjligheter till undantag av olika slag ansågs leda till ett administrativt tungt system.

1980 beräknades den särskilda föräldrapenningen under 90 dagar för varje barn enligt den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst, dock lägst 32 kronor per dag. Senare samma år förlängdes ersättningstiden med särskild föräldrapenning till 180 dagar. De tillkommande 90 dagarna ersattes med garantinivå som höjdes till 37 kronor per dag.

1980 infördes också förändringar som innebar att föräldrapenning endast betalades för barn bosatta i landet. Föräldrapenning

i samband med adoption av barn under tio år betalades under 180 dagar. Havandeskapspenningen infördes och betalades från dag 60 till dag 11 före beräknad förlossning till kvinnor med fysiskt ansträngande arbete. De s.k. pappadagarna infördes inom ramen för tillfällig vård av barn och innebar en rätt för pappor att vara lediga med ersättning under 10 dagar i samband med barnets födelse. Syftet med dessa dagar var dels att stödja mamman tiden efter förlossningen, dels att ge pappan möjlighet till god kontakt med barnet.

Föräldraförsäkringsutredningen tillsattes 1980 med uppgift att göra en översyn av föräldraförsäkringen. I direktiven angavs att utredningen skulle pröva om reglerna kunde förenklas så att överblickbarheten ökade och administrationen förenklades. Även reglernas effekter skulle studeras från jämställdhetssynpunkt.

I betänkandet SOU 1982:36 Enklare föräldraförsäkring föreslog utredningen bl.a. en sammanslagning av de två förmånerna föräldrapenning i samband med barns födelse och särskild föräldrapenning till en föräldrapenningförmån som skulle få användas längst till barnet fyllde tre år.

När det gällde frågan om uppdelning av ersättningstiden mellan föräldrarna redovisade utredningen tre alternativ: En obligatorisk uppdelning av ersättningstiden mellan föräldrarna, en möjlighet för pappan att ta ut garantidagarna på ett alternativt sätt och en valfri uppdelning av ersättningstiden mellan föräldrarna.

Beträffande en obligatorisk uppdelning av ersättningstiden anförde utredningen att en uppdelning av ersättningstiden, såsom gällde för den särskilda föräldrapenningen, endast gjordes då båda föräldrarna var vårdnadshavare. Undantagsbestämmelser för att göra det möjligt för en ensam vårdnadshavare att uppbära hela ersättningen skulle enligt utredningen bli svårtillämpade. Syftet med en obligatorisk uppdelning skulle också motverkas om många skäl till avvikelse medgavs. En uppdelning av hela ersättningstiden skulle också kunna medföra alltför kort tid för mamman i de fall hon använt föräldrapenning för tid före förlossningen. Amningsperioden skulle i dessa fall bli relativt kort. Utredningen ansåg att en uppdelning inte borde omfatta de första 180 dagarna utan endast avse den övriga ersättningstiden.

Utredningen ansåg visserligen att en obligatorisk uppdelning skulle verka för att papporna i större utsträckning skulle vara föräldralediga. Det bedömdes dock som en uppenbar risk att papporna inte skulle ta ut hela sin ersättningstid med föräldrapenning vid en

obligatorisk uppdelning. Detta skulle innebära att barnet fick vara hemma med någon av föräldrarna under kortare tid.

Utredningen förordade alternativet med en valfri uppdelning av ersättningstiden mellan föräldrarna vilket innebar att ersättningsdagarna för den sammanslagna ersättningstiden skulle ges till båda föräldrarna gemensamt. Föräldrarna skulle på samma sätt som gällde för föräldrapenningen i samband med barns födelse själva få avgöra vem av dem som skulle vårda barnet och ta ut föräldrapenning. Informationen till föräldrarna skulle underlättas genom att samma regler gällde för hela ersättningstiden. Vidare skulle försäkringens administration förenklas, bl.a. genom att registrering av vårdnadshavare skulle upphöra liksom åtgärder för fördelning och överlåtelse av dagar.

I proposition 1984/85:78 om föräldraförsäkringen betonades att inriktningen var att föräldraförsäkringens ersättningsdagar efter den första tiden efter barnets födelse i princip skulle tas ut lika av båda föräldrarna. Utredningens förordade förslag lades därför inte fram i propositionen.

Den 1 januari 1985 höjdes garantibeloppet till 48 kronor per dag.

1986–1993: Sammanslagning till en föräldrapenning och förlängning tre månader

1986 fördes de två förmånerna föräldrapenning i samband med barns födelse och särskild föräldrapenning samman till en förmån föräldrapenning. Ersättningstiden uppgick till 360 dagar, varav 90 dagar med ersättning enligt garantinivå. Om båda föräldrarna var vårdnadshavare fick båda föräldrarna rätt att uppbära föräldrapenning under minst 90 dagar var. Detta gällde tidigare för den särskilda föräldrapenningen. Dessa dagar kunde valfritt tas ut med ersättning enligt sjukpenningnivå eller med garantinivå. Liksom tidigare hade en förälder som var ensam vårdnadshavare rätt att själv uppbära föräldrapenning under hela ersättningstiden. Möjligheten behölls också att genom anmälan till försäkringskassan avstå rätt att uppbära föräldrapenning till förmån för den andre föräldern. Föräldrapenningen måste tas ut innan barnet fyllde fyra år respektive inom fyra år efter det adoptivföräldrar fått barnet i sin vård. Dagarna kunde också tas ut vid föräldrautbildning och besök i förskoleverksamhet inom samhällets barnomsorg.

1986 infördes två kontaktdagar för barn som fyllt 4 år men inte 12 år. Samma år infördes också nya regler om att den sjukpenninggrundande inkomsten inte får sänkas för den som helt eller delvis är ledig från förvärvsarbete för vård av barn som inte har fyllt ett år. Den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning infördes. Kvalifikationsregeln som innebar att tiden som förälder varit försäkrad för en sjukpenning över viss lägsta nivå för att få ersättning motsvarande sin sjukpenning sänktes från 270 till 240 dagar.

1987 höjdes garantinivån till 60 kr per dag.

Den 1 juli 1989 förlängdes ersättningstiden till 450 dagar, varav 90 dagar med ersättning enligt garantinivå. Samtidigt förlängdes den tid under vilken föräldrapenning kan uppbäras. Föräldrapenning kan nu ges för barn fram till åtta års ålder eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret.

Den 1 juli 1992 ändrades reglerna för utbyte av föräldrapenning mot sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Utbyte av föräldrapenning mot sjukpenning kan endast ske om föräldern på grund av sjukdom inte kan vårda barnet och utbyte av föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning kan endast ske om barnet vårdas på sjukhus.

1994: Vårnadsbidrag införs och garantidagarna avskaffas

Den 1 juli 1994 infördes vårnadsbidrag. Vårnadsbidrag fick föräldrar som valde att helt eller delvis avstå från förvärvsarbete för att själva ta hand om barnet. Det var en ersättning för en inte utnyttjad socialtjänstförmån i form av kommunal barnomsorg. Det betalades ut för barn som hade fyllt ett men inte tre år. Fullt vårnadsbidrag betalades med 2 000 kronor per månad. Bidragets storlek var relaterat till barnets vistelsetid i kommunal eller enskild barnomsorg som fick bidrag av en kommun. I samband med att vårnadsbidrag infördes togs de 90 dagar med garantinivå i föräldraförsäkringen bort. Föräldrapenning betalades för höst 360 dagar sammanlagt för föräldrarna. Garantinivån höjdes till 64 kronor per dag.

1995–2001: Reserverade dagar införs och ersättningsnivåerna ändras

I januari 1995 infördes en lika fördelning av föräldrapenningdagarna mellan föräldrar vid gemensam vårdnad. Av föräldrapenningdagarna reserverades 30 dagar för vardera föräldern. Övriga dagar kunde överlätas till den andra föräldern. Ersättningsnivån sänktes till 80 procent av sjukpenninggrundande inkomst. Ersättning under de s.k. mamma- och pappadagarna uppgick till 90 procent av sjukpenninggrundande inkomst. De 90 garantidagarna med ersättning om 60 kronor per dag återinfördes och vårdnadsbidraget slopades. Den som blev gravid på nytt när det tidigare barnet är ett år och nio månader har rätt till föräldrapenning beräknad efter lägst samma inkomst som för det tidigare barnet.

Den 1 juli 1995 togs kontaktdagarna bort från den tillfälliga föräldrapenningen.

Under senare delen av 1990-talet genomfördes ett antal förändringar av ersättningsnivån inom föräldrapenningen. En ny nivå om tre fjärdedels föräldrapenning infördes 1997. Fr.o.m. 1998 är föräldrapenningen 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten

Den 1 juli 2001 infördes nya regler inom den tillfälliga föräldrapenningen motsvarande de tio s.k. pappadagarna. En annan försäkrad person än pappan kan ges rätt till tillfällig föräldrapenning under tio dagar när det inte finns någon biologisk förälder eller adoptivförälder. D.v.s. om pappan är oförsäkrad, okänd eller avliden. Pappan kan också, under vissa förutsättningar, avstå från sin rätt till tillfällig föräldrapenning till förmån för annan försäkrad. Anledningen till införandet av förmånen var att det uppfattades som orättvist, särskilt för en ensamförälder, att inte någon annan försäkrad, som avstår från förvärvsarbete, kunde ges möjlighet att närvara vid förlossning, sköta hemmet eller vårda barn. Det var en könsneutral förändring som ger både kvinnor och män rätt till tio ersättningsdagar med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse. Tillfällig föräldrapenning kan också betalas ut till annan person när föräldern är sjuk och varken kan arbeta eller vårda sitt barn.

2001 infördes också en kontaktdag per barn och år för barn i åldrarna 6–11 år. Dessa slopades den 1 juli 2003.

2002–2005: Fler reserverade dagar och förlängning med en månad

I januari 2002 förlängdes föräldrapenningen med 30 dagar till 390 dagar motsvarande föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst för barn födda fr.o.m. den 1 januari 2002. Sammanlagt 60 dagar med ersättning motsvarande föräldrarnas inkomst reserverades för vardera mamman respektive pappan. Övriga dagar är möjliga att fördela mellan föräldrarna.

En ny förmånsnivå, en åttondel, infördes inom föräldrapenningen och den tillfälliga föräldrapenningen. Ytterligare en förmånsnivå införs inom föräldraförsäkringen och motsvarande rätt till ledighet enligt föräldraledighetslagen. Det innebär att det blir möjligt för småbarnsföräldrar att minska arbetstiden med motsvarande en timme per dag och få ersättning genom föräldrapenningen.

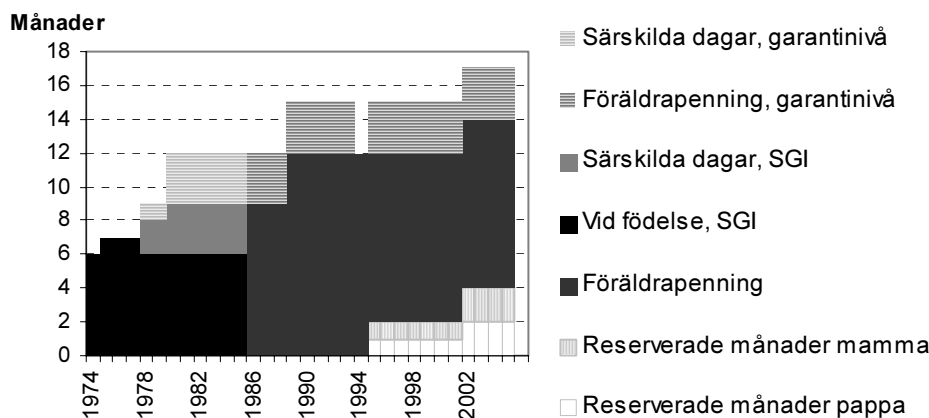
Begreppet garantidagar slopas och ersätts med föräldrapenning enligt lägstanivå respektive grundnivå. Föräldrapenning för dagar som ersätts enligt grundnivå höjs från 60 till 120 kronor per dag. De 90 dagarna med lägstanivå är oförändrade och ersätts med 60 kronor per dag. Grundnivådagarna har höjts ytterligare i etapper. 2003 höjdes ersättningen till 150 kronor per dag och 2004 till 180 kronor per dag.

Allt mer flexibel men också allt mer komplicerad föräldraförsäkring

Regelsystemet kring föräldraförsäkringen är omfattande och har genomgått ett stort antal förändringar sedan försäkringen infördes. Det totala antalet dagar som föräldrarna kunde ta ut 1974 motsvarade 6 månader. Föräldraförsäkringen har successivt förlängts och omfattar idag 16 månader, vilket också framgår av diagram 4.1.1. Mellan åren 1978 och 1985 fanns s.k. särskilda föräldrapenningdagar, för vilka delvis andra regler gällde. Vissa av dessa dagar ersattes på s.k. garantinivå, dvs. ett lågt och för alla lika belopp. År 1986 slogs de olika föräldrapenningdagarna samman, men fortfarande gäller att 90 av dessa ersätts på en lägre nivå (sedan 2002 benämnt som lägstanivå). Övriga dagar, dagar på sjukpenningnivå, ersattes med 90 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten fram till 1995. Ersättningsnivån ändrades i omgångar och var som lägst 75 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Ersättningsnivån var under några år högre för de dagar som var reserverades för

mamman respektive pappan. Föräldrapenningdagar har reserverats för vardera föräldern i två omgångar, 1995 och 2002, och omfattar idag motsvarande två månader för vardera föräldern.

Figur 4.1.1 Föräldraförsäkringens omfattning 1974–2005



Flexibiliteten i när och i vilken utsträckning dagarna kan tas ut har också ökat. När föräldraförsäkringen infördes avsågs att den skulle användas under barnets första månader. Dagens utbyggda föräldraförsäkring kan användas till dess att barnet är åtta år eller har avslutat sitt första skolår. Från att tidigare bara kunna använda hela föräldrapenningdagar är det nu möjligt att använda så lite som en åttondels dag.

4.1.2 Idéer och politik

Fram till 1960-talet var familjepolitik det samma som kvinnofrågor. 1960-talets jämställdhetsdebatt förändrade detta genom att lägga grunden för den familjepolitik som senare kom att utmynna i diskussioner och förslag om en föräldraförsäkring som skulle ersätta moderskapsersättningen. I och med detta fick även pappans roll i förhållande till barnen, mamman och familjen politisk uppmärksamhet.

Den tändande gnistan var en artikel av journalisten Eva Moberg där hon ifrågasatte det befintliga hemmafrusystemet som hon

menade var mer eller mindre ett fängelse för kvinnan. Männens delaktighet i ansvaret för familjen var enligt Moberg en nödvändighet för kvinnas frigivning.

Tankarna anammades av dåtidens socialvetenskapliga expertis och legitimerade på detta sätt även den politiska kampen för jämställdhet mellan könen. Regeringen med Olof Palme i spetsen ställde sig bakom tankarna om att familj och föräldraskap gällde både kvinnan och mannen samt att könsrollerna hade en destruktiv inverkan i sammanhanget.

Frågan om jämställdhet var emellertid ännu inte tydligt särskiljande mellan partierna. Det handlade mer om gränsöverskridande politiska allianser. Tydligast profilerade i dessa nätverk var en rad unga liberaler som påverkade arbetet i riksdagen genom att bidra till motioner som påpekade att männen utsattes för diskriminering. Den borgerliga politiken framställde jämställdheten som synonymt med familjens valfrihet och den politiska uppgiften som att skapa möjligheter för ett jämställt föräldraskap. Ett jämställt föräldraskap var för de borgerliga partierna en privatsak.

Med tiden fick dessa tankar motstånd från socialdemokraterna med hjälp av fackföreningsrörelsen som lyfte fram den offentliga barnomsorgen som en bättre lösning på kvinnas frigörelse. En professionell barnavård skulle underlätta kvinnornas inträde på arbetsmarknaden och skulle dessutom minska de sociala klyftor som fanns mellan olika samhällsklasser. För socialdemokraterna kom därför en social rättvisa att stå över målet om en jämställd familj.

Båda dessa synsätt kom att påverka den föräldraförsäkring som presenterades 1974. Tillsammans med tankar om en fullt utbyggd barnomsorg gav föräldraförsäkringen kvinnorna möjlighet att bidra till tillväxten genom yrkesarbete. Samtidigt tillgodosågs kraven på valfrihet genom att försäkringens fördelning mellan mamma och pappa gjordes till en privat angelägenhet för varje familj.

Men debatten gick vidare och det dröjde inte länge innan de hyllade idéerna om offentlig barnomsorg för alla barn ifrågasattes. Nu handlade det om hur länge barn skulle vara på dagis och om det verkligen var lämpligt att småbarnsföräldrar skulle arbeta åtta timmar per dag. Återigen uppmärksammades pappans roll i familjen – t.ex. var fädernas uttag av föräldraledigheten fortfarande försvinnande liten. Allt fler pratade om att kvotera föräldraledigheten.

Inom socialdemokratien ville kvinnoförbundet ha kvotering medan partiet lyfte fram männens rätt att arbeta. I den kompromiss

som följde drev partiet att 2,5 månader av tiden skulle vikas för pappan men att denna föräldraledighet endast skulle kunna utnyttjas när arbetsplatsen ansåg att det var möjligt.

Inom de borgerliga partierna kvarstod hjärtefrågan om familjernas valfrihet. Endast folkpartiets ungdomsförbund drev frågan om att föräldraledigheten skulle fördelas lika mellan mamman och pappan. Därmed fanns en ny tydlig linje mellan de båda blocken och frågan fick stor uppmärksamhet i 1976 års val. I och med den borgerliga valsegern vann familjens valfrihet över en kvoterad föräldraförsäkring.

Under socialdemokraternas tid i opposition drev de frågan om kvoterad föräldraledighet med argument om männens svårigheter att hävda sin rätt till ledighet på arbetsplatserna samt kvinnors svårigheter att hävda sig på arbetsmarknaden. Men i och med allt sämre statsfinanser och ökad arbetslöshet tystnade kraven på kvotering allt mer. Frågan om barnomsorgens utbyggnad gavs istället högsta prioritet och socialdemokraterna närmade sig den borgerliga ståndpunkten om ökad valfrihet. Det viktigaste politiska instrumentet för att öka pappors föräldraledighet byttes därför från kvotering till opinionsbildning.

I en tid av brist på arbetstillfällen gavs männens kravlösa möjligheter till föräldraledighet större prioritet än risken att pappor inte skulle använda sin tid att vara hemma med barnen. Kvinnornas plats på arbetsmarknaden gavs därmed betydligt lägre uppmärksamhet. Sammantaget visar det att frågan om pappors föräldraledighet saknar en ideologisk hemvist – vilket i sin tur gjort det möjligt för främst socialdemokraterna att byta åsikt om kvoteringens vara eller icke vara.

I början av 1990-talet kom nya idéer kring jämställdhet att ge nytt bränsle till debatten om föräldraledighet. De tidigare tankarna om att det var mannens oförmåga att förstå fördelarna med pappaledigheten byttes ut mot tankar om att det var mannens ovilja att vara föräldraledig som var det verkliga hindret. Det handlade om makt – makt som männen var tvungna att släppa ifrån sig om det bjöd in kvinnorna till sina arenor.

I dessa tankar om könsmaktordning hämtade dåvarande socialminister Bengt Westerberg inspiration för sitt krav om en kvotering av föräldraledigheten. Genom en kombination med ett vårdnadsbidrag lyckades folkpartisten få majoritet för sitt förslag i den borgerliga trepartiregeringen och 1995 infördes en första s.k. pappamånad.

2002 utökades den kvoterade tiden till två månader för vardera föräldern. Den pågående debatten om föräldraledigheten har under 2000-talets första år fortsatt att röra sig mellan å ena sidan familjens valfrihet att välja det som de anser vara bäst för sin familj, och å andra sidan ökad kvotering i syfte att öka jämställdheten mellan kvinnor och män. Skiljelinjerna mellan partier och block har under de senaste åren varit relativt otydliga – men några kvinnoförbund, TCO, LO samt vänsterpartiet har uttryckt störst vilja att kvotera föräldraförsäkringen.

4.1.3 Barnomsorgens utveckling¹

Stödet till barnfamiljerna ges idag också genom tillhandahållande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Alla barn har rätt att få del av den pedagogiska verksamheten och på det sättet få goda förutsättningar för det livslånga lärandet. Barnomsorgen skall bidra till att ge barnen goda uppväxtvillkor. Förutom att stödja familjerna ekonomiskt ger stödet föräldrarna möjlighet att också förena förvärvsarbete med föräldraskap. Föräldraförsäkringen utgör tillsammans med förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg av god kvalitet viktiga utgångspunkter i familjepolitiken. Längden på föräldraförsäkringen och den ålder som barn börjar inom barnomsorgen har sedan försäkringens införande påverkat varandra.

Tillgången på barnomsorg har över åren sett mycket olika ut mellan kommunerna. I några kommuner kunde barnen få en plats direkt efter avslutad föräldraledighet medan man i andra kommuner hade betydligt längre väntetider med stora problem för föräldrarna som följd. Dessa skillnader kvarstår även idag.

Den första svenska barnkrubban öppnade i Stockholm 1854 och var till för fattiga barn vars mammor var tvungna att arbeta för sin försörjning. Under de närmaste hundra åren utvecklades sedan barnomsorgen. Alva Myrdals idé om storbarnkammare som förverkligades genom HSB:s lekstugor i hyreshusen, är en av de mest kända.

Först på 1950-talet slog tankarna på offentligt finansierad barnomsorg igenom. Privata och enskilda institutioner gick successivt över i kommunal regi i takt med att stat och kommun tog på sig en allt större del av finansieringen. 1941 drev kommunerna sju procent

¹ Avsnittet bygger på statistik från skolverket samt Vallberg Roth (2002).

av barnomsorgen och 1951 svarade de för 36 procent av verksamheten.

Under 1960-talet ökade kvinnornas förvärvsarbete så markant att bristen på daghemsplatser inte kunde förbises. Utbyggnaden kom i gång under senare delen av 1960-talet men det var inte förrän under 1970-talet som förskolan verkligen byggdes ut i allmän omfattning. 1970 var 96 procent av barnomsorgen i kommunal regi. 1972 kom den banbrytande Barnstugeutredningen (SOU 1972:26 och 27) som slog fast förskolebegreppet för både deltidsförskola och daghem.

I och med lagen 1973:1205 som trädde i kraft 1975, blev förskolan allmän för sexåringar och kommunerna skulle redovisa planer för behovet av platser under de närmaste fem åren.

I takt med de ekonomiska besparingarna under 1980-talet drabbades barnomsorgen av allt mer nedskärningar inom verksamheten, vilket fick till följd att barngrupperna inom förskolan ökade i storlek. Trots detta fortsatta utbyggnaden av förskolan för att tillgodose behovet av platser.

1992 infördes fri etableringsrätt för privat drivna förskolor. Statsbidrag utgick till förskolor som drevs i form av enskild firma, aktieföretag eller bostadsstiftelse och konkurrensen blev en del av vardagen mellan de olika förskolorna. I linje med denna utveckling började de enskilda förskolorna profilera sig allt mer genom olika former av pedagogik eller ägandeform.

2004 gick ca 84 procent av alla barn mellan ett och fem år i förskola eller familjedaghem.

4.2 Fakta om föräldraförsäkringen

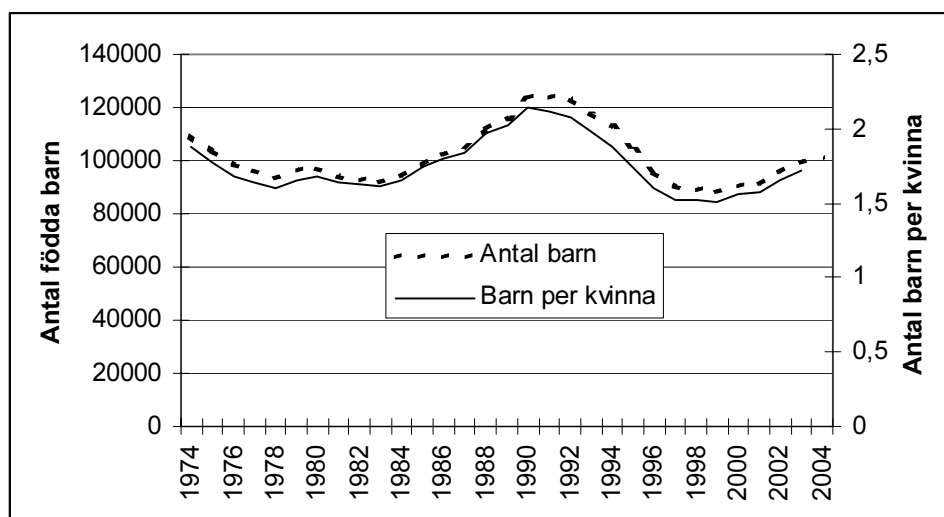
I följande avsnitt görs en deskriptiv genomgång av föräldrappeningen. Inledningsvis ges en översiktlig beskrivning av barnafödandet i Sverige under trettioårsperioden 1974–2004. Därefter fokuseras på föräldraförsäkringen och dess nyttjande. Särskilt uppmärksammas hur försäkringen används av kvinnor respektive män. Avslutningsvis beskrivs kostnaderna för föräldraförsäkringen hur ersättningsbeloppen utvecklats under de senaste åren.

4.2.1 Antal födda barn och föräldrarnas ålder

När föräldraförsäkringen infördes 1974 föddes det nästan 110 000 barn (figur 4.2.1). Därefter minskade barnafödandet och 1978 föddes det omkring 93 000 barn. Under de sista åren av 1970-talet och den första hälften av 1980-talet låg sedan barnafödandet relativt stilla och varierade mellan 93 000–97 000 födda barn. Under de följande åren steg barnafödandet kraftigt och nådde en topp 1991 med ca 124 000 barn. Den kraftiga ökningen följdes av en lika kraftig minskning och under åren 1991–1999 minskade barnafödandet med nästan 36 000 barn. Efter bottennoteringen på 88 000 barn 1999 har sedan barnafödandet ökat och 2004 föddes det återigen över 100 000 barn i Sverige.

Barnafödandet kan också illustreras genom att studera fruktsamhetstalet. Av figur 4.2.1 framgår att fruktsamhetstalet nådde en topp på 2,1 barn per kvinna åren 1990 och 1991. Därefter sjönk fruktsamheten till ca 1,5 barn per kvinna under 1996–2000 men har därefter åter börjat öka och uppgick 2003 till ca 1,7 barn per kvinna.

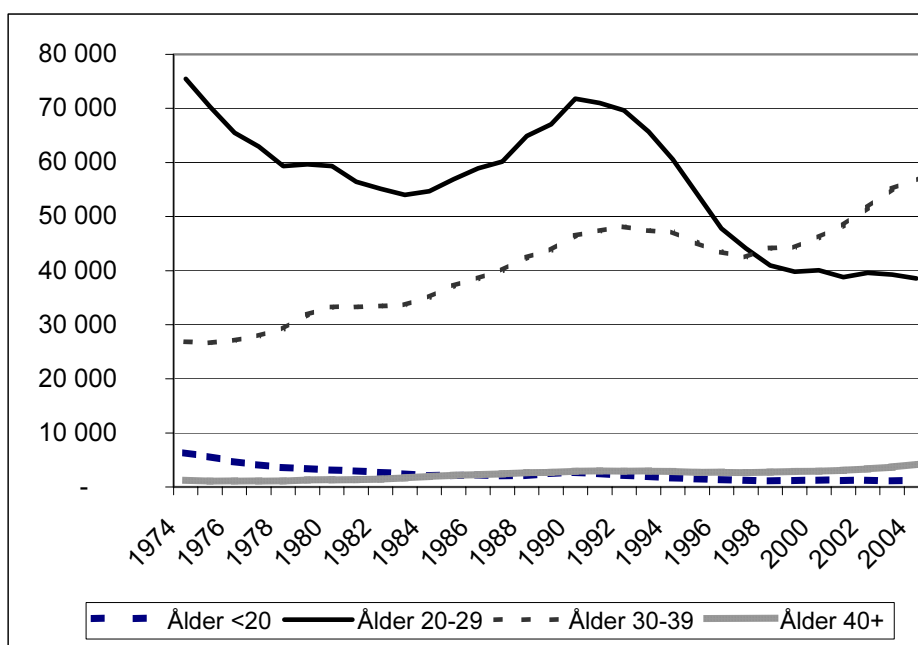
Figur 4.2.1 Antal födda barn och antalet födda barn per kvinna 1974–2004



Källa: SCB.

Om kvinnligt förvärvsarbete var negativt för barnafödandet under 1970-talet så är det idag en positiv faktor. Idag är det kvinnor med en fast förankring på arbetsmarknaden och en god inkomst som är mest benägna att skaffa barn. Antal födda barn efter moderns ålder illustreras i figur 4.2.2 där antalet barn födda av kvinnor i ålder 20–29 har minskat kraftigt sedan början av 1990-talet samtidigt som antalet barn födda av kvinnor i åldrarna 30–39 år har ökat kontinuerligt sedan 1974. Detta år föddes nästan 70 procent av alla barn av kvinnor i ålder 20–29 år. År 1990 hade denna andel sjunkit till knappt 60 procent och 2004 uppgick den till knappt 40 procent. Parallellt med denna utveckling har andel barn födda av kvinnor i åldrarna 30–39 ökat kraftigt. 1974 födde kvinnor i denna ålderskategori 25 procent av barnen, en andel som 2004 hade ökat till 57 procent. Även kvinnor över 40 år har ökat sitt barnafödande samtidigt som barnafödandet bland kvinnor under 20 år har minskat.

Figur 4.2.2 Antal födda barn efter moderns ålder



Källa: SCB.

Genomsnittsåldern bland förstföderskor har ökat i hela landet. På riksnivå har genomsnittsåldern ökat från 23,9 till 28,6 mellan 1974 och 2003. Den största ökningen har skett i storstäderna där genomsnittsåldern ökat med nästan 21 procent, från 24,7 till 29,9. Näst störst har den varit i glesbygdskommuner men ökningen har också varit stor i förortskommuner och andra större städer. Genomsnittsålder har ökat minst i landsbygdskommuner och övriga mindre kommuner.

Tabell 4.2.1 Genomsnittsålder bland förstföderskor fördelat efter region samt genomsnittlig ålder för förstagångspappor

	1974	1980	1985	1990	1995	2003	Ökning (%) 1974–2004
Storstäder	24,7	26,2	27,1	27,5	28,3	29,9	20,8
Förorter	24,9	25,7	26,1	26,5	27,7	29,2	17,6
Större städer	24,3	25,3	25,9	26,1	27,0	28,4	17,0
Medelstora städer	23,6	24,7	25,2	25,4	26,2	27,6	16,9
Industriorter	23,4	24,4	24,7	24,8	26,1	27,1	16,0
Landsbygd	23,7	24,7	25,3	25,2	26,4	27,3	14,8
Glesbygd	23,2	24,3	25,0	25,4	26,3	27,5	18,5
Övriga större kommuner	23,7	24,7	25,2	25,4	26,3	27,7	16,8
Övriga mindre kommuner	23,6	24,6	25,1	25,3	25,9	27,3	15,7
Totalt	23,9	25,2	25,8	26,1	27,1	28,6	18,2
Genomsnittlig ålder för förstagångs-pappor	26,6	27,8	28,4	28,4	29,4	30,8	15,7

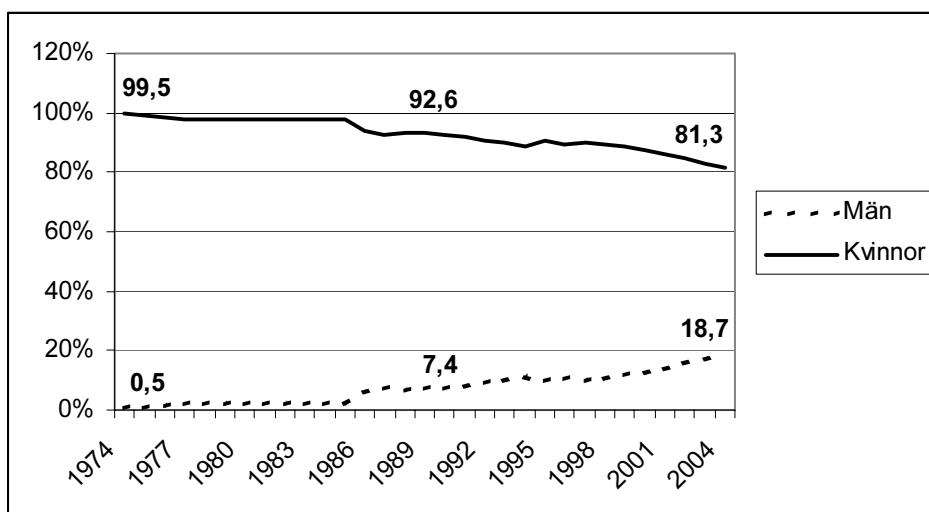
Källa: SCB.

Utvecklingen under de senaste 30 åren har således gått mot att kvinnor blir äldre och äldre innan de föder sitt första barn. Utvecklingen för män pekar i samma riktning. Av tabell 4.2.1 framgår att genomsnittsåldern 1974 bland förstagångspappor var 26,6. Denna ålder har successivt ökat och 2003 var genomsnittsåldern för förstagångspappor 30,8 år.

4.2.2 Nyttjandet av föräldraförsäkringen

Föräldrapenningen nyttjas av i stort sett alla familjer som föder barn i Sverige. De allra flesta familjer nyttjar också huvuddelen av den tid som man har rätt till föräldraledighet. Uttaget av antalet föräldrapenningdagar är emellertid mycket skevt fördelat mellan könen. En klar majoritet av dagarna tas ut av kvinnor. 2004 tog kvinnorna ut 81,3 procent av de utbetalda föräldrapenningdagarna medan männen bara tog ut 18,7 procent (figur 4.2.3). Andelen dagar uttagna av män har dock ökat stadigt sedan föräldraförsäkringen infördes 1974. 1974 betalades 0,5 procent av alla föräldrapenningdagar ut till män. 1990 tog ca 7,4 procent av föräldrapenningdagarna ut av män och 2004 var andelen uppe i 18,7 procent. Det innebär att pappornas uttag av föräldrapenning har ökat i snabbare takt under det senaste 15 åren än vad de gjorde under perioden 1974-1990. Ökningen har framförallt skett under de senaste 5-6 åren då andelen uttagna föräldrapenningdagar hos män ökat från 10 procent 1998 till 18,7 procent 2004.

Figur 4.2.3 Andel uttagna föräldrapenningdagar av kvinnor respektive män 1974-2004

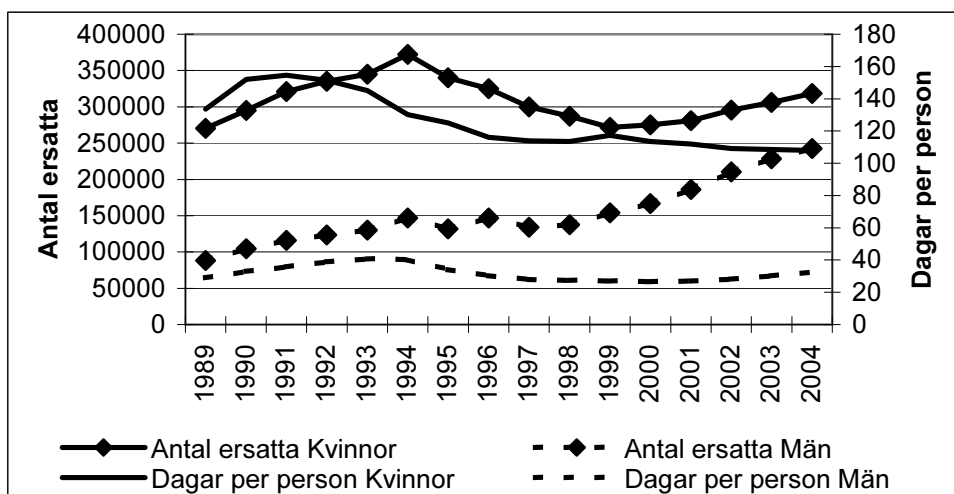


Källa: Försäkringskassan.

Sett till antalet personer som någon gång under året tar ut föräldraledighet är skillnaden mellan kvinnor och män inte lika stor. Totalt sett togs föräldrapenning ut av ca 560 000 föräldrar under 2004. Av dessa var 318 000 kvinnor och 242 000 män. Antalet män som tar ut minst en dag av föräldrapenningen har, till skillnad från antalet kvinnor, ökat kontinuerligt sedan slutet av 1980-talet. Av figur 4.2.4 framgår att det var knappt 100 000 män som tog ut föräldrapenning 1989 och att antalet ökat med ca 142 000 fram till 2004. Det innebär att andelen män som tagit ut föräldrapenning har ökat från 25 procent 1989 till 43 procent 2004. Antalet kvinnor som tagit ut föräldrapenning följer i stor utsträckning utvecklingen för barnafödandet med viss eftersläpning (se figur 4.2.1). Antalet ökade under början av 1990-talet fram till 1995. Därefter minskade antalet kvinnor som tog föräldraledigt i takt med det minskade barnafödandet. I slutet av 1990-talet vände barnafödandet åter upp vilket medfört en svag ökning av antalet kvinnor som nyttjar föräldrapenningen sedan 1999.

Det genomsnittliga antalet dagar per person som tas ut av kvinnor respektive män framgår också av figur 4.2.4. De män som under 2004 tog ut föräldrapenning tog i genomsnitt ut 32 dagar, vilket är ungefär samma nivå som i slutet av 1980-talet. Under början av 1990-talet steg antalet dagar som männen tog från 30 1990 till 40 1994. Därefter minskade det genomsnittliga antalet dagar i och med att den första reserverade månaden infördes 1995. Det innebär att antalet pappor som tog föräldrapenning ökade men det var många av dessa som bara tog ut ett fåtal dagar, vilket påverkade det genomsnittliga antalet dagar negativt. Efter denna minskning i mitten av 1990-talet låg det genomsnittliga antalet dagar som pappor tog ut relativt konstant kring 28 dagar men har under de senaste åren åter börjat öka.

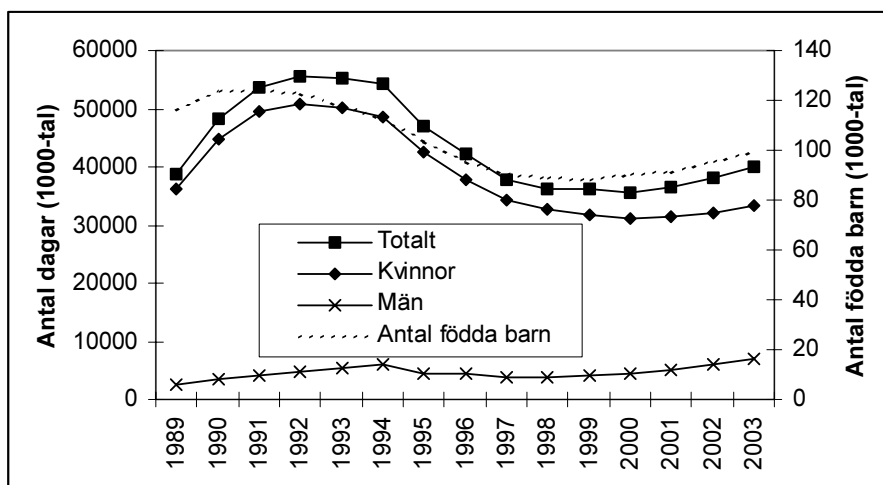
Figur 4.2.4 Antal försäkrade med ersättning från föräldrapenning samt antalet ersatta dagar per person



Källa: Försäkringskassan.

Antalet uttagna föräldrapenningdagar (nettodagar) följer samma mönster som antalet försäkrade som fått ersättning från föräldrapenningen. Antalet uttagna dagar nådde en topp under 1992–1994 då ca 55 miljoner dagar togs ut (figur 4.2.5). Därefter minskade antalet uttagna dagar till drygt 35 miljoner 2000 för att sedan åter öka svagt. Antalet uttagna nettodagar uppgick 2004 till 42,3 miljoner varav 34,4 miljoner togs ut av kvinnor. Antalet uttagna dagar av män har ökat stadigt sedan 1989 då antalet dagar uppgick till 2,5 miljoner. 2004 hade antalet uttagna dagar hos män ökat till 7,9 miljoner. Det innebär att utvecklingen under de senaste åren pekar på att allt fler män utnyttjar allt fler dagar av föräldrapenningen.

Figur 4.2.5 Antal uttagna dagar (nettodagar)

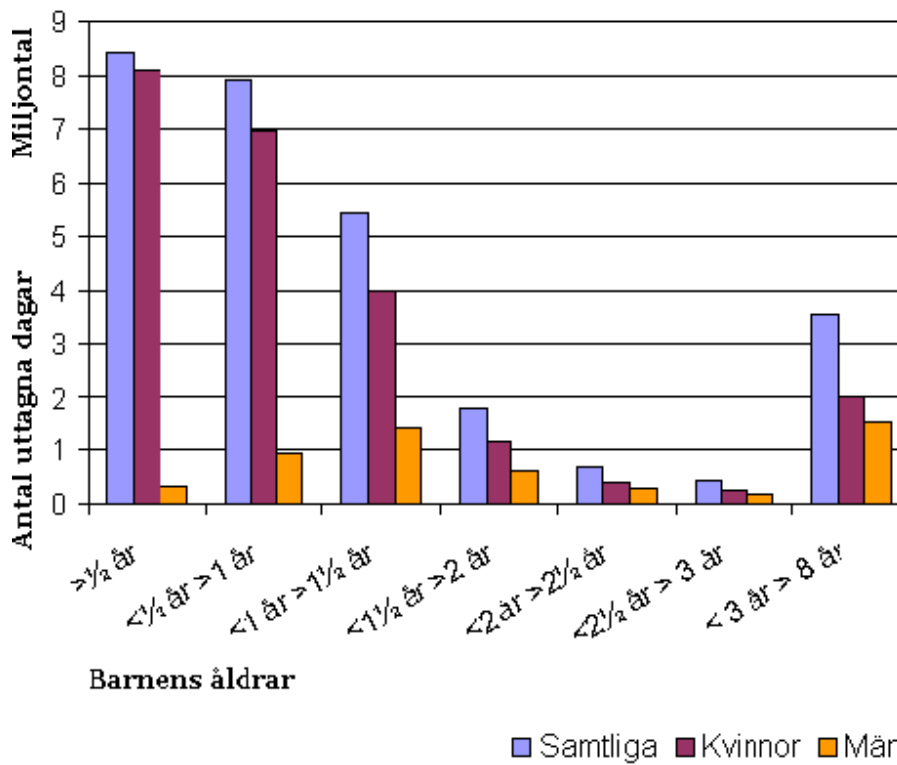


Källa: Försäkringskassan.

Det mesta av föräldraledigheten tas under barnens två första levnadsår. Figur 4.2.6 visar att kvinnornas uttag av föräldrapenning är relativt stort fram till dess att barnet är ca 1,5 år gamla. Därefter minskar kvinnornas uttag markant men är dock i samtliga åldersintervall större än männens även om skillnaden minskar ju äldre barnet blir. Män tar ut mest föräldrapenning då barnet är 1–1,5 år. För både kvinnor och män gäller att mest föräldrapenning tas ut under sommarmånaderna juni, juli och augusti (figur 4.2.7). För kvinnor syns även ett ökat uttag kring jul och nyår.

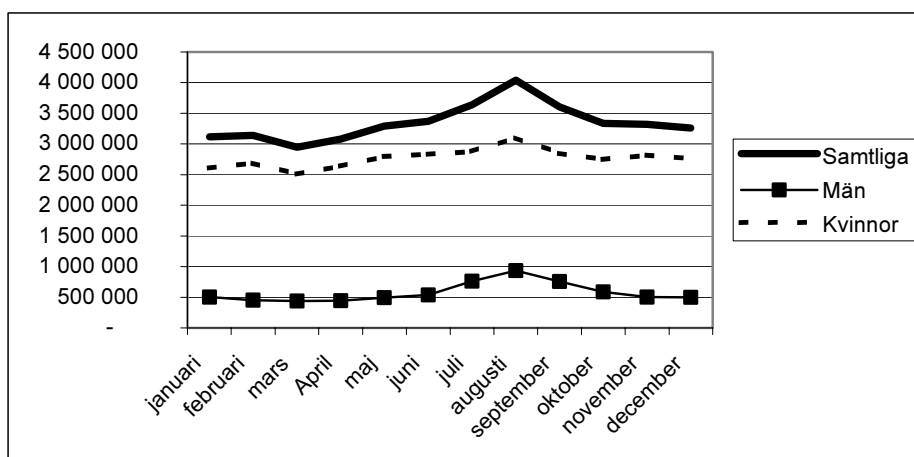
När barnet nått två års ålder har föräldrarna tagit ut en stor del av föräldrapenningdagarna. Skillnaderna i uttag mellan föräldrarna har minskat under senare år. För barn födda 2002 som hunnit bli två men inte tre år hade mammorna i genomsnitt tagit ut 257 dagar mer än papporna. Motsvarande siffra för barn födda 1999 var 288 dagar. Mammorna är dock fortfarande de som tar ut den största andelen av dagarna. När fler dagar tas ut ökar mammans uttag i förhållande till pappans. De flesta dagar tas ut innan barnet fyllt fyra år.

Figur 4.2.6 Antalet uttagna föräldrapenningdagar 2004, fördelat efter barnets ålder och föräldrarnas kön



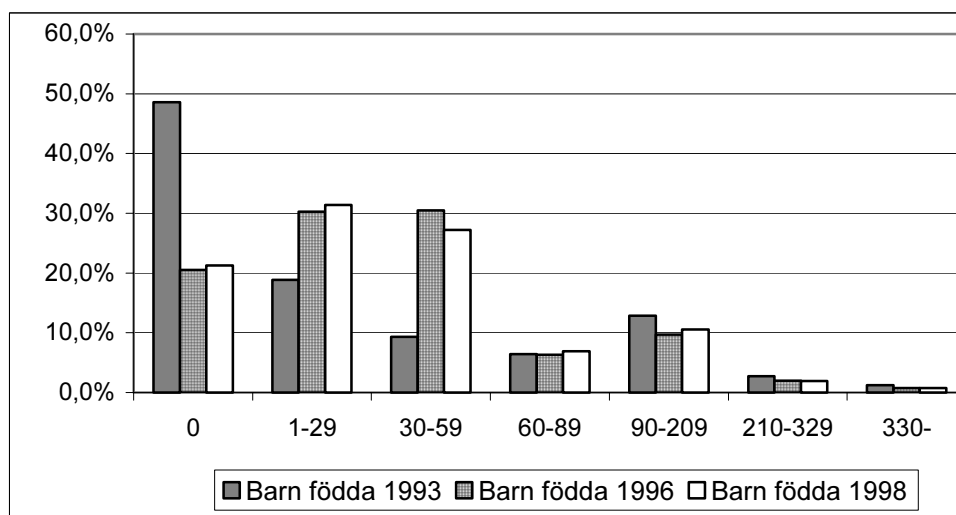
Källa: Försäkringskassan.

Figur 4.2.7 Antalet utbetalda föräldrapenningdagar till kvinnor respektive män fördelat efter utbetalningsmånad



Källa: Försäkringskassan.

Figur 4.2.8 Pappornas totala uttag av föräldrapenning fram till dess att barnet fyllt 4 år

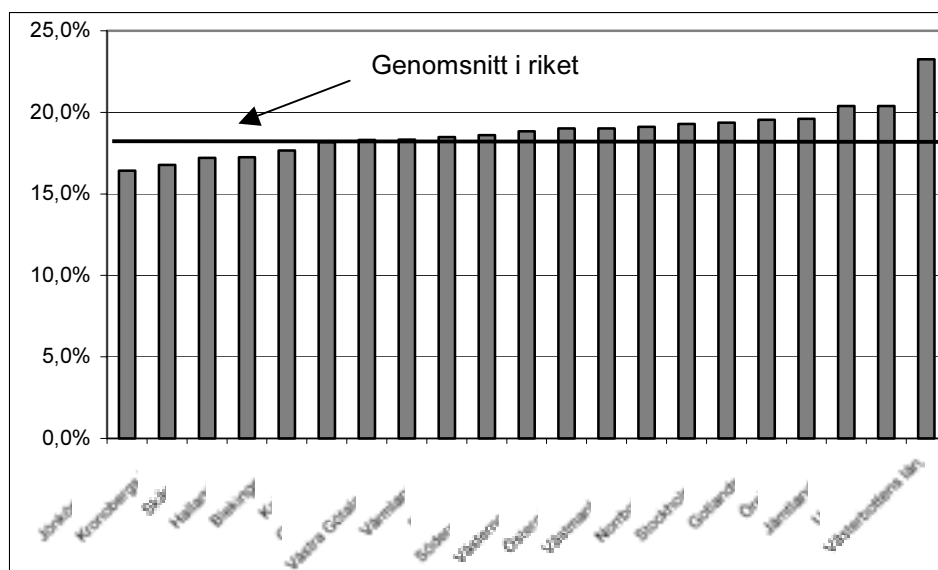


Källa: Försäkringskassan.

Även om männens uttag av föräldrapenningen har ökat under det senaste decenniet finns det dock en stor andel av fäder som inte tagit ut en enda dag av föräldrapenningen. Under barnets första år är det drygt hälften av fäderna som inte tar ut föräldrapenning, efter barnets andra levnadsår sjunker denna andel till omkring en tredjedel och sett till hela föräldrapenningsperioden är det tio procent av papporna som över huvud taget inte nyttjar sin rätt till föräldrapenning. Möjligheten att ta ett vårdande ansvar för sitt barn är dock inte strikt knuten till uttaget av föräldrapenning. Riksförsäkringsverket har dock visat att män är föräldralediga i ungefär samma utsträckning som de nyttjar föräldraförsäkringen, dvs. är de hemma och tar hand om barnet tar de vanligtvis också ut föräldrapenning (RFV analyserar 2004:14).

Det finns också regionala skillnader i hur kvinnor och män delar på föräldrapenningen. De sydliga länen visar större skillnader i uttag mellan kvinnor och män än de norra och mellersta delarna av Sverige (figur 4.2.9). Störst andel av föräldrapenningdagarna tar pappor i Västerbottens län ut, där de 2004 tog ut 23,2 procent av föräldrapenningdagarna. Papporna i Uppsala och Jämtlands län tar ut omkring 20 procent av dagarna. Minst föräldrapenning tar papporna i Jönköping, Kronoberg och Skåne län. Där tar papporna ut ca 16–17 procent av föräldrapenningdagarna.

Figur 4.2.9 Pappornas andel av uttagna föräldrapenningdagar 2004



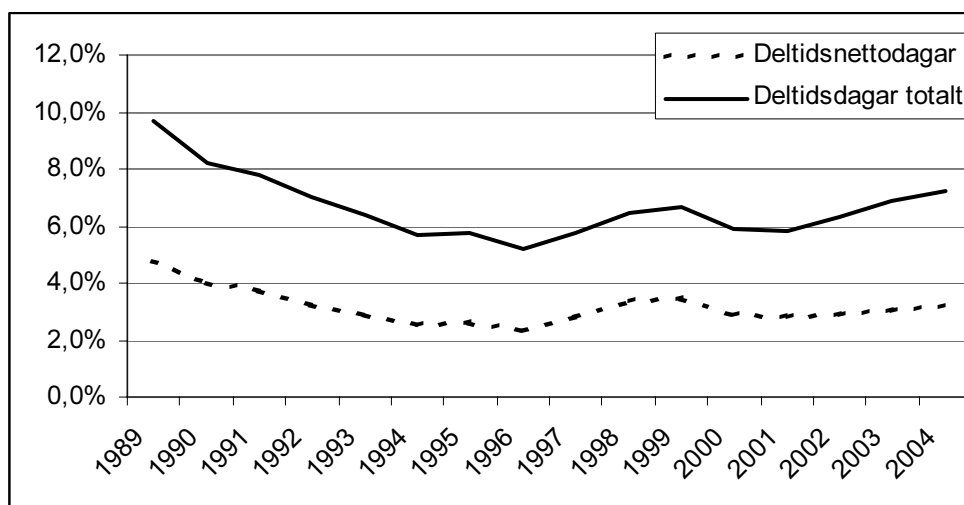
Källa: Försäkringskassan.

De allra flesta som tar ut föräldrapenning gör det på heltid. Av samtliga utbetalda nettodagar togs 96,8 procent ut på heltid. Antalet deltidnettodagar² svarade således för 3,2 procent av samtliga nettodagar (figur 4.2.10). Som andel av det totala antalet nettodagar har andelen deltidnettodagar minskat sedan slutet av 1980-talet då de svarade för knappt 5 procent av samtliga nettodagar. Ett alternativt sätt att mäta hur frekvent möjligheten till att ta ut deltidsgagar i föräldrapenningen nyttjas, är att studera det faktiska antalet uttagna dagar. Där varje deltidsgag, oavsett del, räknas som en dag. Detta kan vara motiverat eftersom varje deltidsgag speglar ett faktiskt behov hos föräldrar att nyttja denna möjlighet. Till viss del döljs detta då enbart antalet nettodagar studeras. Av figur 4.2.10 framgår att då detta mått studeras blir andelen uttagna deltidsgagar något större än eljest. Den historiska utvecklingen förändras dock inte. Andelen dagar som tas ut på deltid har, sett över hela perioden 1989–2004, minskat från knappt 10 procent 1989 till 7,3 procent

² Med deltidnettodagar avses antalet dagar som tagits ut på deltid uppsummerat till hela nettodagar.

2004. Minskningen skedde i huvudsak under åren 1989–1996 och under de senaste 2–3 åren har nyttjande på deltid återigen ökat.

Figur 4.2.10 Andel som har föräldrapenning på deltid



Källa: Utredningens bearbetningar av försäkringskassans statistik.

En detaljerad bild av hur deltidsuttaget fördelar sig emellan män och kvinnor presenteras i tabell 4.2.2. Där framgår dels hur stor andel av föräldrarna som använder sig av möjligheten att ta ut föräldrapenningen på deltid, dels andelen dagar som män respektive kvinnor tar ut som hel- respektive deltidsdagar. 2004 fick 97,9 procent av alla föräldrar som tog ut föräldrapenning, vid minst ett tillfälle ersättning för en hel föräldrapenning dag, 3,1 procent fick vid minst ett tillfälle ersättning för en 3/4-dels dag, 13,3 procent fick vid minst ett tillfälle ersättning för en halv dag och 5,6 respektive 1,6 procent fick vid minst ett tillfälle ersättning för 1/4- respektive 1/8-dels dag. Skillnaden mellan andelen män och kvinnor som fått deltidsersättning är förhållandevis liten. Andelen kvinnor som vid minst ett tillfälle fick föräldrapenning utbetalt för 3/4- respektive 1/4-dels dag var något högre än motsvarande andel bland männen.

Av det totala antalet föräldrapenningdagar som användes under 2004 togs 0,6 procent ut som 3/4-dels dagar, 1,9 procent som halvdagar, 0,6 procent som 1/4-dels dag och 0,1 procent som 1/8-dels dag. Män och kvinnor använder sig av möjligheten att ta ut deltids-

dagar i ungefär lika stor utsträckning. Den största skillnaden finns i användandet av halvdagar, där 3,1 procent av de utbetalda nettodagarna till kvinnor utgörs av halvdagar medan motsvarande andel bland männen uppgår till 1,7 procent.

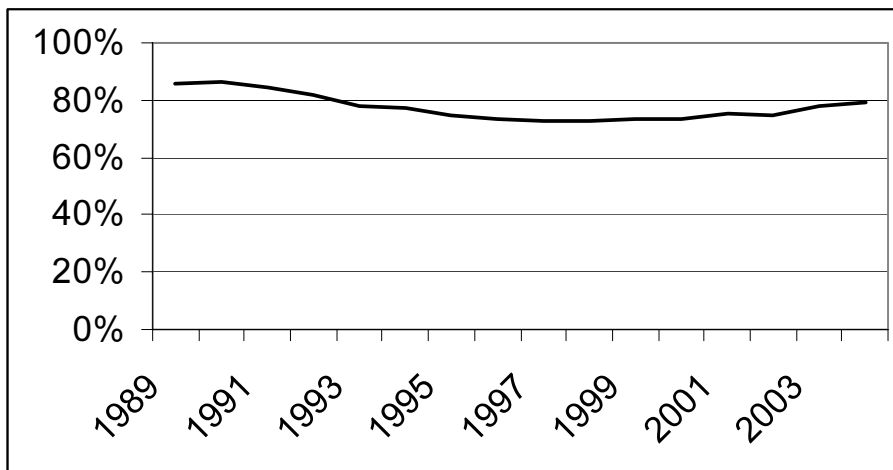
Tabell 4.2.2 Uttag av föräldrapenningsdagar på hel- respektive deltid 2004

Andel föräldrar:	Samtliga	Män	Kvinnor
Med hel ersättning	97,9 %	97,4 %	98,2 %
Med $\frac{3}{4}$ ersättning	3,1 %	2,5 %	3,5 %
Med halv ersättning	13,5 %	13,1 %	13,8 %
Med $\frac{1}{4}$ ersättning	5,6 %	4,8 %	6,2 %
Med $\frac{1}{8}$ ersättning	1,6 %	1,4 %	1,8 %
Andel dagar	Samtliga	Män	Kvinnor
Hela dagar	96,8 %	95,3 %	97,2 %
$\frac{3}{4}$ dagar	0,6 %	0,8 %	0,6 %
$\frac{1}{2}$ dagar	1,9 %	3,1 %	1,7 %
$\frac{1}{4}$ dagar	0,6 %	0,8 %	0,5 %
$\frac{1}{8}$ dagar	0,1 %	0,1 %	0,1 %

Källa: Försäkringskassan.

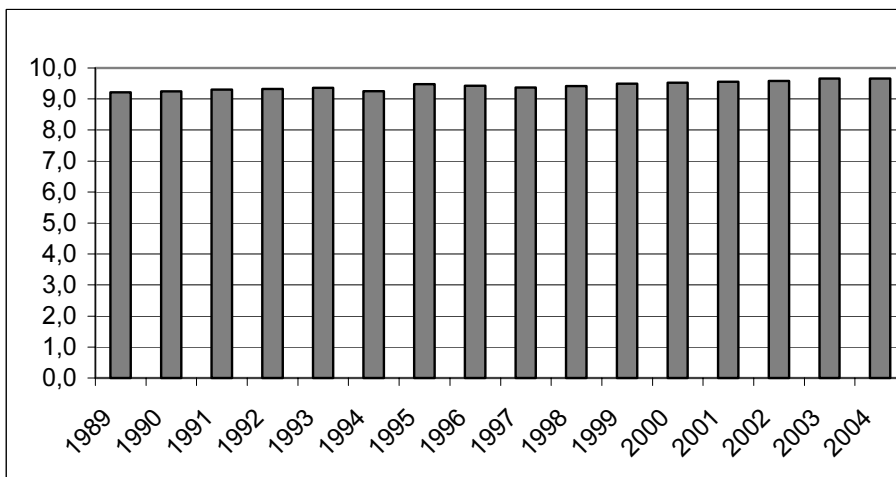
Andelen föräldrar som tog ut pappadagar i samband med barnets födelse var 2004 omkring 80 procent (figur 4.2.11). Det är en något lägre andel än i början på 1990-talet då andelen som högst var 86,3 procent 1990. Under perioden 1993-2000 sjönk andelen markant och var som lägst 1997 då 72,6 procent av föräldrarna använde möjligheten att vara ledig i samband med barnets födelse. Därefter har andelen pappor som tagit ut sina pappadagar återigen börjat öka. De föräldrar som tar sina pappadagar tar i nästan samtliga fall ut alla 10 dagarna. Det genomsnittliga antalet pappadagar bland dem som tar ut åtminstone en dag har varierat från 9,2 dagar år 1989 till 9,7 dagar 2004 (figur 4.2.12).

Figur 4.2.11 Andel föräldrar som tar ut pappadagar



Källa: Försäkringskassan.

Figur 4.2.12 Genomsnittligt antal pappadagar per person



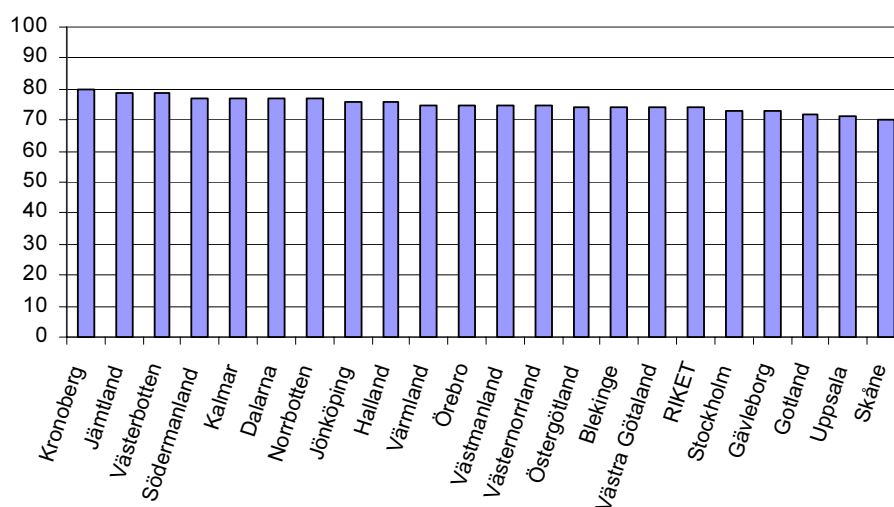
Källa: Försäkringskassan.

4.2.3 Tiden före förlossning³

En majoritet av kvinnorna, 74 procent, som födde barn under det första halvåret 2002 försörjde sig någon gång under de sista 90 dagarna av graviditeten på ersättningar från socialförsäkringssystemet. I genomsnitt handlade det om ca 50 dagar som utbetalades i form av föräldrapenning, havandeskapspenning eller sjukpenning. Den regionala variationen var liten på total nivå (figur 4.2.13). Högst andel ersatta kvinnor fanns i Kronoberg (80 procent) och lägst i Skåne (70 procent). Däremot fanns stora skillnader mellan olika län beträffande vilken ersättningsform som betalades ut.

Figur 4.2.13 Andelen ersatta kvinnor innan förlossning

Andel ersatta kvinnor



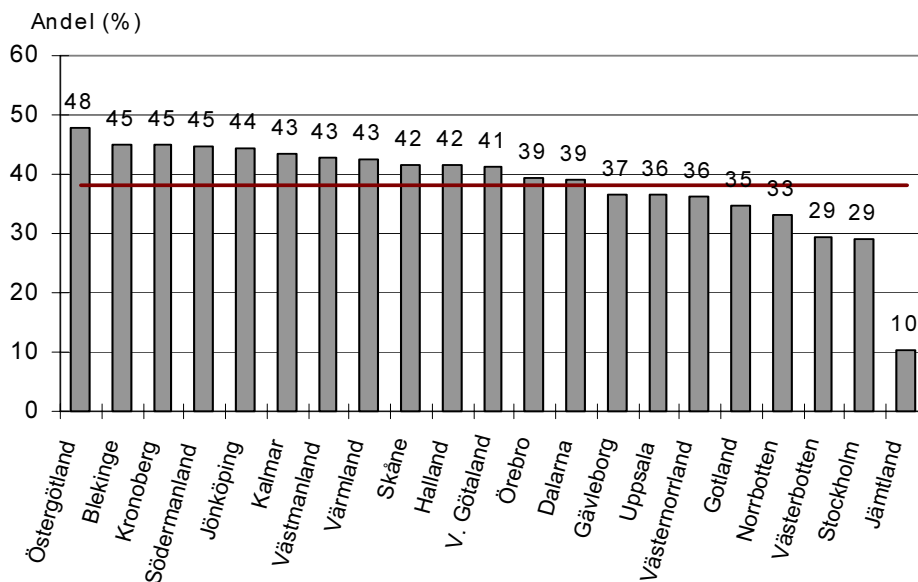
Källa: Försäkringskassan.

Det är ca 41 procent av de gravida kvinnorna som tar ut föräldrapenning före barnets födelse. Det kan vara dels förtida uttag av föräldrapenning för det väntade barnet eller föräldrapenning för ett äldre syskon. De kvinnor som tagit föräldrapenning före barnets födelse tog i genomsnitt ut 31,6 dagar för annat barn än det som de

³ Avsnittet bygger på statistik och slutsatser från RFV analyserar 2003:7.

bär och ca 15 dagar för det barn som väntas. Andelen varierar mellan 48 procent i Östergötland ner till 10 procent i Jämtland (figur 4.2.14). Jämtland avviker markant från övriga län och som jämförelse kan nämnas att i de län som hade minst andel, Stockholms och Västerbottens län, tog 29 procent av de gravida kvinnorna föräldrapenning innan barnets födelse.

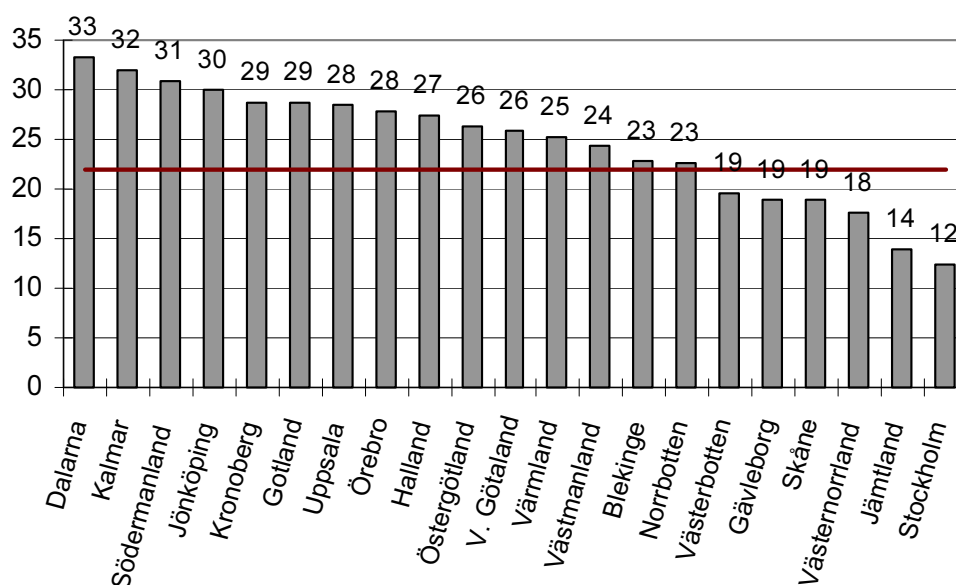
Figur 4.2.14 Föräldrapenning före barnets födelse i olika län



Källa: Försäkringskassan.

Havandeskapspenning betalades ut till ca 22 procent av alla gravida kvinnor. I huvudsak går havandeskapspenningen till dem som arbetar inom vårdsektorn. Övriga yrkeskategorier är exempelvis gymnastiklärare, affärs- och restaurangbiträden. I genomsnitt betalades 41 dagar ut av maximala 50 dagar. Det innebär att de allra flesta som får havandeskapspenning får det under hela den period som de är berättiga till ersättningen, d.v.s. under de sista 60 dagarna fram till 10 dagar innan beräknad förlossning. De regionala skillnaderna är stora (figur 4.2.15). I Dalarna fick 33 procent av alla gravida kvinnor havandeskapspenning, vilket kan jämföras med drygt var tionde kvinna i Stockholm och Jämtland.

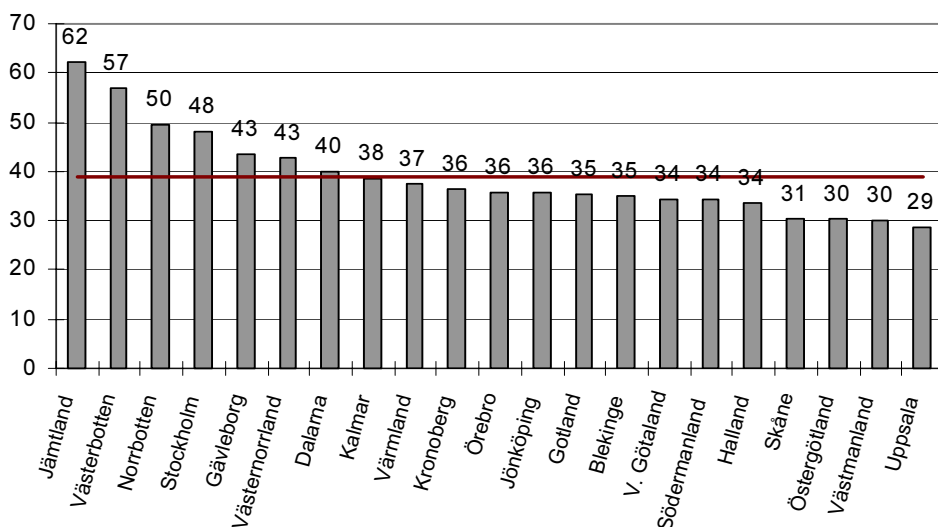
Figur 4.2.15 Havandeskapspenning i olika län



Källa: Försäkringskassan.

Jämtlands län har som figur 4.2.14 och figur 4.2.15 visat haft en låg andel kvinnor som tagit ut föräldrapenning eller havandeskapspenning. Av figur 4.2.16 framgår dock andel gravida kvinnor som är sjukskrivna är störst i Jämtland ca 60 procent. Stor andel sjukskrivna finns även i Västerbotten, Norrbotten och Stockholm där andelen som varit sjukskrivna någon gång under de sista 90+ dagarna av graviditeten ligger mellan 50–60 procent. Lägst andel sjukskrivna, omkring 30 procent, finns i Uppsala, Västmanland, Östergötland och Skåne. I genomsnitt är det omkring 40 procent av de gravida kvinnorna i Sverige som varit sjukskrivna någon gång under den aktuella perioden. Antalet utbetalade dagar motsvarade i genomsnitt 50,5 dagar men varierar mellan de olika länen. I Västerbotten och Jämtland är de gravida kvinnorna i genomsnitt sjukskrivna 58 respektive 55 dagar, medan de gravida kvinnorna i Uppsala var sjukskrivna i 44 dagar per kvinna.

Figur 4.2.16 Sjukpenning i samband med graviditet i olika län

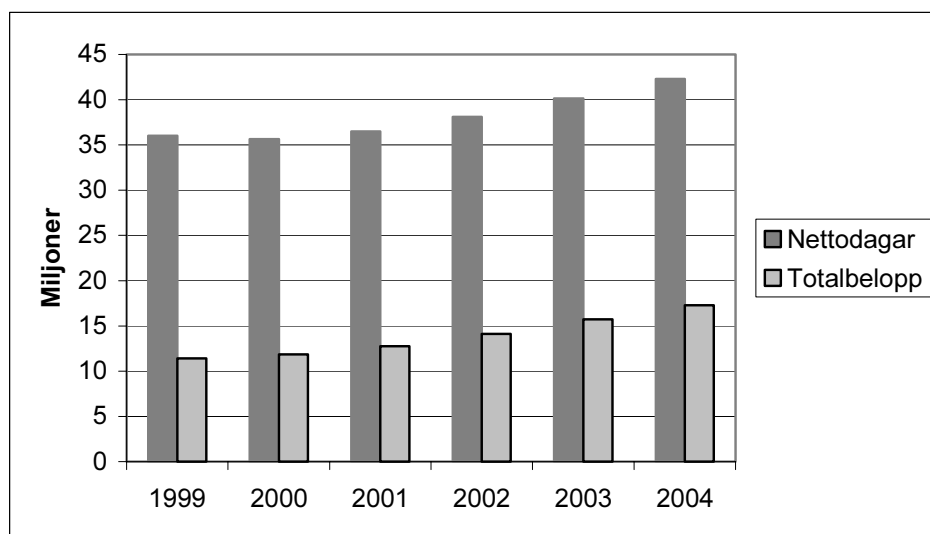


Källa: Försäkringskassan.

4.2.4 Kostnaden för föräldraförsäkringen

Under 2004 nyttjades ca 42 miljoner dagar med föräldrapenning (figur 4.2.17). Det är en ökning med ca 17 procent i förhållande till 1999, då ca 36 miljoner dagar togs ut. Det ökade antalet dagar beror dels på en utbyggnad av försäkringen med ytterligare en månad 2002, dels på det ökade barnafödandet under de senaste åren. Det ökade barnafödandet har medfört att antalet barn som ersättning betalas ut för har ökat med nästan 30 procent under perioden 1999–2004. 2004 betalades ersättning ut för nästan 490 000 barn. Denna volymökning har tillsammans med den successivt stigande medelersättningen medfört att utgifterna i föräldrapenningen har stigit med drygt 50 procent mellan 1999 och 2004.

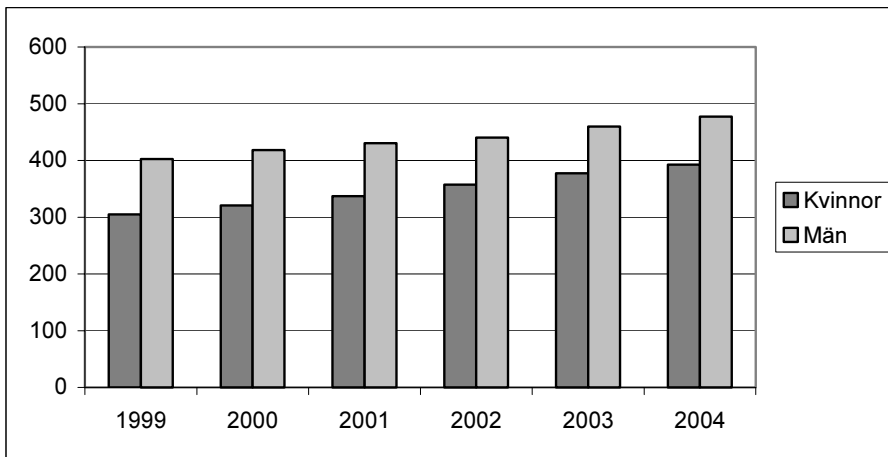
Figur 4.2.17 Kostnad för föräldrapenning och antalet dagar med ersättning



Källa: Försäkringskassan.

Den genomsnittliga ersättningen i föräldrapenningen uppgick år 2004 till 408 kronor per dag. Ersättningen var i genomsnitt 393 kronor för kvinnor och 477 kronor för män (figur 4.2.18). Det är en ökning med knappt 30 procent sedan 1999. Den ökade medelersättningen kan dels förklaras med den allmänna löneutvecklingen men också av att fler pappor tar ut föräldrapenning. Skillnaden i medelersättning har dock minskat något, bland annat som en effekt av att grundnivån har höjts. Kvoten mellan kvinnors och mäns ersättning från föräldrapenning har ökat från 75 procent 1999 till ca 82 procent 2004.

Figur 4.2.18 Medelersättningens utveckling för män respektive kvinnor 1999–2004



Källa: Försäkringskassan.