

8 Förslag

8.1 Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden

Utredningens uppdrag att analysera, beskriva och se över föräldraförsäkringens funktion inom en rad områden finns beskrivet i tidigare kapitel. Utredningens grundläggande utgångspunkt för översynen har varit att föräldraförsäkringen skall verka för barnets bästa. Översynen skall även bidra till ökad jämställdhet mellan könen. Under utredningens gång har framkommit faktorer som har betydelse för föräldraförsäkringen och som påverkar t.ex. fördelningen av föräldrapenning mellan föräldrarna och deras uttagsmönster. I kapitel 2 beskrivs närmare utredningens utgångspunkter och mål i ett antal avseenden. I avsnittet förs ett resonemang kring förutsättningar att med föräldraförsäkringen uppnå olika mål och syften samt om olika typer av beslutsunderlag och utredningens metoder på ett principiellt sätt. Utredningen har i sitt analysarbete i kapitel 5 försökt identifiera olika mål och syften och göra erforderliga värderingar och prioriteringar. Dessa har beaktats vid den senare avvägningen i kapitel 6 av förslagets utformning.

I det följande gör utredningen en övergripande presentation av förslagen med allmänna överväganden för olika ställningstaganden.

Barnets bästa

Frågan om föräldraförsäkringens utformning handlar i huvudsak om de yngsta barnens behov av och rätt till anknytning, trygghet, god omvårdnad samt stimulerande utveckling och goda relationer. Utredningens förslag har utformats med utgångspunkt i att barnets möjligheter att få en nära och tidig kontakt med båda föräldrarna skall stärkas. Barndomen har ett värde i sig och är inte endast en förberedelse inför vuxenlivet.

Enligt barnkonventionens artikel 18 har barnets båda föräldrar gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Barnets bästa skall för dem komma i främsta rummet. Det innebär att föräldrarna skall väga in barnets behov och intressen när t.ex. beslut om föräldraledighet skall tas. Barnets behov och intressen skall enligt barnkonventionen väga tungt i förhållande till andra intressen. I denna bedömning har föräldrarna en viktig roll. Staten skall också respektera det ansvar och de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar och ge föräldrarna det stöd och bistånd som behövs för att dessa skall kunna träffa val som beaktar barnets behov och intressen. Även föräldrabalken betonar föräldrarnas ansvar för sina barn. Utredningen har vid utformandet av förslagen beaktat föräldrarnas roll. Föräldrarna har stor betydelse för barnens utveckling och välfärd. Föräldrarna bör ges nödvändigt stöd så att de fullt ut kan ta på sig sitt ansvar. Det är i första hand föräldrarna som skall tillgodose barnets behov och intressen. Barnets båda föräldrar är i regel mycket betydelsefulla för varje barn och för barnets utveckling. De barn som får möjlighet till god anknytning till båda sina föräldrar får sannolikt bättre möjlighet till en god barndom och en livslång relation med båda föräldrarna, oavsett andra yttre omständigheter som kan inträffa senare under uppväxten.

I avsnitt 6.1 har utredningen pekat på de behov som finns av att förändra föräldraförsäkringen inom vissa områden utifrån ett barnperspektiv. Utredningen är medveten om att de förändringar som föreslås gynnar flertalet barn men inte alla. Flexibilitet att möta individuella behov är svårt att förena med generella lösningar. Barnkonventionens artikel 3 om att barnets bästa skall komma i första rummet kan därför vara svår att tillgodose i varje enskilt fall. Konventionen ger inte något tydligt besked om hur sådana motsättningar skall lösas utom att barnets bästa skall vara en tungt vägande faktor i varje bedömning. Enligt utredningens mening bör man i sådant fall göra sitt yttersta för att komma så nära målet som möjligt, dvs. de förändringar som föreslås skall gynna flertalet barn och stärka barns ställning i allmänhet.

Barnets rätt att få tillgång till båda sina föräldrar

Ett av utredningens uppdrag är att se över hur föräldraförsäkringen bättre kan bidra till att barnen får tillgång till båda sina föräldrar. Det handlar om hur föräldraförsäkringen påverkar båda föräldrarnas möjligheter att ta ansvar för barnet.

Föräldrapenningen används av i stort sett alla barnfamiljer och i princip alla föräldrapenningdagar nyttjas. Uttaget av antalet föräldrapenningdagar är emellertid ojämnt fördelat mellan kvinnor och män. Männens uttag av föräldrapenning har ökat de senaste åren men är fortfarande lågt i förhållande till kvinnornas.

Det finns många förklaringar till den ojämna fördelningen av föräldrapenningdagarna mellan föräldrarna. Avgörande betydelse har traditionella könsroller och attityder bland både kvinnor och män. Även offentligt tilltal och information påverkar föräldrarnas agerande. Tillgång till information och kunskap har också betydelse i sammanhanget.

I diskussionen om en jämnare fördelning av uttaget av föräldrapenning är det viktigt med kunskap kring hur föräldrapenningdagarna fördelar sig mellan män och kvinnor liksom kunskap kring olika förklaringar till orsaker till skillnaderna. För att kunna bedöma vilka incitament som kan vara verkningsfulla för att skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan barnets föräldrar skall minska är det viktigt att se orsakerna till det ojämna uttaget. I detta sammanhang är alltså kunskapen kring effekterna av den redan reserverade tiden betydelsefull liksom de förväntade effekterna av att reservera ytterligare föräldrapenningdagar.

En av de viktigaste slutsatserna i utredningens analys är dock att attitydförändringar inte nödvändigtvis leder till beteendeförändringar. Att föräldrar har en jämställd attityd till föräldraledighet innebär inte med nödvändighet att de agerar i enlighet med denna. Genom att få föräldrar att bli mer jämställda i föräldraskapet så stöds processen mot ökad jämställdhet i samhället. Den kunskap som finns i dessa frågor ger goda skäl att tro att en ökad individualisering av föräldraförsäkringen utan möjlighet att överlåta dagar till den andra föräldern kommer att leda till ett ändrat beteende vilket i sin tur på sikt bidrar till ett verkligt jämställt föräldraskap.

En annan orsak av betydelse till det ojämställda uttaget i föräldraförsäkringen är föräldrarnas inkomster och den ekonomiska situationen i familjerna. Inkomstskillnaderna är påtagliga

mellan kvinnor och män. Männens uttag av föräldrapenning varierar med inkomst upp till inkomsttaket i föräldraförsäkringen. Ju högre inkomst desto fler dagar tas ut av mannen. Män med dålig förankring på arbetsmarknaden och vars huvudsakliga inkomst kommer från arbetsmarknadsstöd eller män som är beroende av socialbidrag tenderar att ta ut kortare föräldraledighet än män med bättre förankring på arbetsmarknaden. Utbildningsnivå ger också en viktig anvisning till hur uttaget av föräldrapenning mellan föräldrarna fördelar sig. T.ex. påverkar hög utbildning hos både mamman och pappan pappans uttag av föräldrapenning positivt.

Regeländringar har också betydelse för mäns och kvinnors uttag av föräldrapenning. Det stora antalet förändringar som genomförts under senare år gör det dock svårt att uttala sig om vilka effekter var och en av förändringarna inom föräldrapenningen kan ha haft. Införandet av de s.k. mamma- respektive pappamånaderna har dock tydligt påverkat pappornas nyttjande av föräldrapenningen. Andelen pappor som nyttjar föräldraförsäkringen har ökat. Ökningen av männens andel av de uttagna dagarna har gått betydligt snabbare sedan den första reserverade månaden infördes. Det har även skett en ökning för de män som tar ut lång föräldraledighet med föräldrapenning. Utredningen ser det därför som angeläget att föräldrapenningen används som ett instrument för att få båda föräldrarna tidigt engagerade i sina barn på ett mer varaktigt sätt.

En mer jämställd arbetsmarknad

Utredningen skall också se över och belysa i vilken utsträckning föräldraförsäkringen uppfyller syftet att båda föräldrarna på lika villkor har möjlighet att förena föräldraskap med förvärvsarbete och studier.

Det är då viktigt att belysa föräldraförsäkringens samspel med arbetsmarknaden för att se hur föräldraförsäkringen påverkar föräldrarnas möjligheter att delta på arbetsmarknaden på lika villkor.

Den svenska föräldraförsäkringen har i sin nuvarande utformning med stor sannolikhet bidragit till den internationellt sett höga sysselsättningsgraden för kvinnor. Detta blir särskilt tydligt om man också tar hänsyn till tillgången på offentligt finansierad barnomsorg som ökat i takt med att föräldraförsäkringen byggts ut. Det ojämna uttaget av föräldrapenningdagar medför dock att kvin-

nor betydligt oftare än män är frånvarande från arbetet, särskilt under längre tider.

En påtaglig skillnad är också att kvinnorna i betydligt högre grad än männen nyttjar föräldrapenning i form av deltidsgång. Kvinnor förlänger också oftare än män sin föräldraledighet genom att inte ta full ersättning för alla dagar. Utredningens avsikt är att också i dessa avseenden lämna förslag som bidrar till att utjämna skillnaderna mellan män och kvinnor.

Utredningen bedömer att en del av skillnaderna i löneutveckling, möjligheter till fast heltidsanställning och karriärmöjligheter mellan kvinnor – såväl med som utan barn – och män kan ha sin grund i att frånvaro från arbetet på grund av vård av barn i genomsnitt är mycket skevt fördelad mellan könen. Således kan det olika nyttjandet av föräldraförsäkringen ge olika effekter på sysselsättning och löner för kvinnor och män. Utredningen bedömer dessa möjliga könsspecifika konsekvenser som så påtagliga att de har beaktats vid utformningen av förslagen. Sammantaget så verkar de flesta av utredningens förslag i riktning mot ett mer jämt nyttjande av föräldrapenningen mellan barnets föräldrar.

Ekonomiskt utsatta barnfamiljer

Utredningen förutsätter att den aviserade höjningen av inkomsttaket i föräldrapenningen till tio prisbasbelopp kommer att genomföras. Inkomstbortfallsprincipen bibehålls och förstärks med utredningens förslag. Utredningens förslag har en tydlig ekonomisk profil. De syftar till att stärka de mest ekonomiskt utsatta barnfamiljerna. Ekonomiska skäl skall inte vara ett hinder för att föräldrarna skall nyttja föräldraförsäkringen som de önskar.

Utredningen föreslår därför att grundnivån höjs till 230 kronor per dag. En höjning som motiveras med en strävan att särskilt ge en ekonomisk förstärkning till föräldrar med låg eller ingen inkomst. Höjningen av grundnivån gör det också möjligt att i motsvarande mån anpassa inkomstgränsen i 240-dagarsvillkoret. Utredningen har övervägt andra förändringar av kvalifikationsvillkoret i enlighet med direktiven t.ex. genom att utforma ett individuellt kvalifikationsvillkor knutet till vardera föräldern. Utredningen har bedömt att en sådan åtgärd skulle beskära handlingsfriheten hos familjer där en av föräldrarna saknar inkomst eller har låg inkomst. Utred-

ningen har därför stannat vid att behålla 240-dagarsvillkoret inom föräldrapenningen.

Även familjer med tvillingar och fler barn får en viss förstärkning av föräldrapenningen, då de extra dagar på lägstanivå som utges vid flerbarnsfödelse i stället föreslås betalas med ersättning på grundnivå.

Utredningens förslag om att omvandla viss del av lägstanivådagar till föräldrapenningdagar enligt sjukpenningnivå innebär verkliga möjligheter att nyttja dagarna för vård av barn. Detta gynnar i synnerhet familjer med svag ekonomi.

Utredningen föreslår att rätten till ledighet för vård av barn i åldern fyra till tio år utvidgas genom s.k. barndagar. För viss tid av den utvidgade rätten till ledighet utges också ersättning enligt sjukpenningnivå, vilket innebär att i synnerhet föräldrar med små ekonomiska marginaler också får möjlighet att nyttja dessa barndagar. Barndagarna kan ses som en garanti för att också föräldrar med låga inkomster kan vara med vid sina barns skolavslutningar o.dyl. Föräldrar till barn som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har idag rätt till tillfällig föräldrapenning i form av särskilda kontakt dagar. Dessa får med utredningens förslag om barndagar ett extra stöd även om de idag i viss mån är kompenserade för det behov som barndagarna ska täcka.

En relativt hög ersättningsnivå i föräldraförsäkringen under barnets första år leder till lägre andel ekonomiskt utsatta barn. I stort sett på alla livets områden leder ekonomisk utsatthet under de första åren i livet till negativa utfall också under vuxenlivet. Om föräldraförsäkringen som välfärdssystem bidrar till att färre barn hamnar i ekonomisk utsatthet får försäkringen därmed en stor betydelse för ett lands framtida utveckling.

Regeländringar och andra insatser

Utredningen har även övervägt karaktären på olika åtgärder. Det kan vara regeländringar och däribland ekonomiska incitament samt opinionsbildning. De olika förslagen kompletterar varandra och förstärker i viss mån varandra, varför utredningen vill betona betydelsen av att se förslagen i sin helhet. Det innebär också att det är svårt att göra jämförelser mellan olika delar av den nuvarande föräldraförsäkringen med den föreslagna. Jämförelser lämpar sig

bäst för försäkringen i sin helhet. T.ex. är det svårt att göra jämförelser av föräldrapenningens omfattning, då antal föräldrapeningdagar enligt sjukpenningnivå utökas samtidigt som dagarna med lägstanivå försvinner och barndagar införs. Dessa olika ersättningsnivåer riktar sig till olika grupper av föräldrar. Dessutom föreslås införande av två nya förmåner kallade graviditetspenning och särskild föräldrapenning. Samtliga förmåner griper på ett påtagligt sätt in i varandra.

Utredningen har valt att gå fram med förslag som i huvudsak innebär regeländringar inom föräldraförsäkringen. Den kunskap utredningen har om föräldrars föreställningar och attityder till föräldraförsäkring och föräldraledighet visar att föreställningar om kön är synnerligen närvarande i föräldraskapet och i många avseenden styrande för hur män och kvinnor förhåller sig till dessa frågor. Utredningen har också valt att föreslå insatser för informationsspridning och attitydpåverkan som ett komplement till de förslag till regeländringar inom föräldraförsäkringen som kan antas ge mer direkta beteendeförändringar. Därutöver bedömer utredningen det viktigt att föräldrarollen stärks genom särskilda myndighetsåtgärder. Utredningen anser att det är synnerligen viktigt att föra en diskussion om dessa frågor i ett tidigt skede med föräldrar och andra berörda. Det är viktigt med en öppen och levande diskussion på området. Förslag till nya regler som innebär ekonomiska incitament lämnas endast i liten utsträckning.

Barnafödande

Vikten av att män och kvinnor skall kunna förena arbete och familj samt bättre förutsättningar för jämställdhet för barnafödandet kan relateras till val av välfärdsmodell.

Idag har kvinnor och män i stort samma möjligheter till utbildning och arbete men i många länder så riskerar kvinnor att inte kunna realisera dessa möjligheter om de föder barn. En föräldraförsäkring i någon form är därför en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för att unga kvinnor och män skall kunna förena ett liv med både arbete och barn. Det krävs dessutom tillgång till barnomsorg och ett barnvänligt arbetsliv.

Sverige har ur ett barnafödande perspektiv en gynnsam välfärdspolitisk blandning på det familjepolitiska området genom en kombination av hög sysselsättning, låg arbetslöshet, omfattande

föräldraförsäkring och barnomsorg. Hur familjepolitiken utformas är mycket viktigt för barnafödandet. Tillgången till betald föräldraledighet påverkar barnafödandet. Ledighetens längd och ersättningsnivån i föräldraförsäkringen är betydelsefulla. Vidare har försäkringens flexibilitet mellan arbete och ledighet betydelse för utvecklingen av barnafödandet. I detta sammanhang har flexibiliteten i kvinnors arbetstider också betydelse för barnafödandet. Den svenska familjepolitiken ger, i internationell jämförelse, ett omfattande stöd till barnfamiljer.

8.2 Föräldraförsäkringen får en ny inriktning

I detta avsnitt inleder utredningen en övergripande presentation av förslagen. I följande avsnitt i kapitlet återfinns sedan utredningens förslag till författningsändringar med motivering. Motiv som är specifika till de olika förslagen lämnas under respektive rubrik. Allmänna motiv och överväganden lämnas i detta avsnitt. Vart och ett av förslagen har sitt särskilda syfte och motiv. Samtidigt kompletterar förslagen varandra i hög utsträckning och bör ses i ett sammanhang. Förslagets omfattning leder till att föräldraförsäkringen delvis ändrar karaktär och sammantaget får en ny inriktning.

Utredningen lämnar förslag inom olika delar av föräldraförsäkringens område och förslagen kan ses som ett flöde alltifrån graviditeten till den första tiden med det allra yngsta barnet och under de första småbarnsåren fram till barnet fyller fyra år för att slutligen också rikta särskilt stöd till föräldrar med lite äldre barn i åldrarna fyra till tio år.

Barnkonventionen betonar familjen som den grundläggande enheten i samhället. Begreppet familj har idag inte samma innebörd som förr. Nya familjekonstellationer blir allt vanligare. Homosexuella har t.ex. rätt att registrera sitt partnerskap och som registrerade partner rätt att bli prövade för adoption. Möjligheter till assisterad befruktning genom insemination eller befruktning utanför kroppen får numera utföras också beträffande en kvinna som är registrerad partner eller sambo med en annan kvinna. Utredningens förslag är anpassade till dessa nya familjekonstellationer.

Utredningens förslag är inriktade på att reglerna i högre grad skall bli enkla och förutsägbara för föräldrarna. Förslagen medför också en enklare administration. Utredningens bedömning är också

att de nya reglerna är svåra att manipulera samt möjliggör god kontroll.

Utredningen lämnar också förslag som rör arbetstagares rätt till ledighet från förvärvsarbete. Förslagen korresponderar med de ändringar som föreslås inom föräldraförsäkringens område.

Utredningen väljer att i det följande presentera förslagen närmare. Fullständiga förslag till författningsändringar lämnas därefter i respektive avsnitt 8.3–8.13. I kapitel 9 redovisar utredningen förslagens konsekvenser inom särskilda områden.

Under graviditeten

Redan under graviditeten är det viktigt att rikta föräldrarnas uppmärksamhet på frågor om barn och föräldraskap till föräldrarna. För många föräldrar är det i samband med graviditeten som det första mötet sker med Försäkringskassan och mödra- och barnhälsovården. Försäkringskassan som förmedlare av socialförsäkringen har en viktig roll för föräldrarnas kunskap om föräldraförsäkringen liksom mödra- och barnhälsovårdens uppgift att kontrollera graviditeten, verka stödjande vid amning, följa upp förlossningen och svara för förberedande föräldrautbildning är central för föräldrarna. Föräldrar möter även andra i sin omgivning som under graviditeten har stor betydelse för föräldrars val kring föräldraledigheten.

Utredningen föreslår att åtgärder vidtas i form av offentliga informationsinsatser. Dessa skall syfta till att sprida, samordna och utvärdera information och kunskap om föräldraförsäkringen och föräldraledighet.

Utredningen lämnar i avsnitt 8.14 ett särskilt förslag där försäkringskassan ges i uppdrag att utforma förutsättningarna för att båda föräldrarna bättre skall nås av information om föräldrapenningförmånerna. Utredningen vill särskilt peka på möjligheten att administrationen kring moderskapsintyget förändras så att också den andra föräldern blir involverad i processen.

Utöver administrationsinsatserna lämnar utredningen i avsnitt 8.3 förslag om införande av en ny förmån till gravida, kallad graviditetsspenning. Graviditetsspenningen syftar till att möta gravida kvinnors behov av vila under slutet av graviditeten och samtidigt komma tillrätta med de stora regionala skillnader av de olika slagen av ersättning som finns.

Den första tiden med föräldrapenning

Det är väsentligt att föräldrapenningen i så stor utsträckning som möjligt nyttjas under barnets första tidiga levnadsår då grunden för en djup och varaktig relation mellan barn och föräldrar läggs. Utredningen föreslår därför i avsnitt 8.5 en utvidgad rätt för föräldrar att nyttja föräldrapenning samtidigt för vård av samma barn, s.k. dubbeldagar. Barn har behov av en tidig och nära kontakt med båda sina föräldrar. Föräldrars tidiga engagemang i sina barn är viktigt. Goda relationer och tillgång till båda föräldrarna främjar en mognad och trygghet hos barnet. Den kunskap som finns om barns första sociala relationer visar också att barn tidigt i livet kan ha flera betydelsefulla anknytningar samtidigt.

Utredningen föreslår samtidigt att de tio särskilda s.k. pappadagarna i samband med barns födelse eller adoption med tillfällig föräldrapenning slopas. Dessa dagar är visserligen väl etablerade och fungerar i huvudsak väl men utredningens förslag om dubbeldagar fyller samma funktion samtidigt som föräldrarna ges en utökad möjlighet till anknytning. Dessutom skall föräldraförsäkringens regler i största möjliga utsträckning inte särbehandla någon förälder. Utredningen finner således inga särskilda skäl att behålla de tio särskilda pappadagarna.

Föräldrapenning tills barnet har fyllt fyra år

Föräldraförsäkringens uppgift är att primärt vara ett stöd för föräldrar med de yngsta barnen. Föräldraförsäkringen ska ge båda föräldrarna möjlighet att med ersättning vårda sitt barn i samband med barns födelse eller adoption. Denna tid bör enligt utredningens mening framför allt vara koncentrerad till barnens första år. Utredningen föreslår därför i avsnitt 8.10 att den tid under vilken föräldrarna kan ta ut ersättning begränsas till barnet har fyllt fyra år. Förslaget verkar också för ett tidigt nyttjande av föräldrapenningen från båda föräldrarnas sida och är i princip en anpassning till föräldrars val av uttag av föräldrapenning. För adoptivbarn räknas tidpunkten från när föräldern får barnet i sin vård.

Förändrad föräldrapenning

Utredningen föreslår också en förlängning av föräldrapenningen på sjukpenningnivå till 15 månader. Det är en utökning av barnets möjligheter till omvårdnad av sina föräldrar. Förslaget ger föräldrarna större ekonomiska möjligheter att vårda barn. Förslaget innehåller också en anvisning om fördelningen av tiden med föräldrapenning till föräldrarna. Rätten till föräldrapenning fördelas liksom idag lika mellan föräldrarna med en utökning av den reserverade tiden för respektive förälder. Föräldrapenning enligt lägsta nivå slopas liksom de 90 dagar som tidigare utgivits med denna ersättning. Föräldrapenning betalas fortsättningsvis endast med ersättning motsvarande föräldrarnas sjukpenning. Lågstanivådagarna ersätts till viss del med barndagar. Barndagarna har en annan utformning men fyller delvis samma funktion.

Såväl den föreslagna sammanlagda tiden med föräldrapenning som fördelningen av dagarna mellan föräldrarna är betydelsefulla ur ett barnperspektiv. Förslagen bidrar till att flertalet barn får en nära och tidig kontakt med båda föräldrarna. Målet är en mer jämn fördelning av uttaget av föräldrapenning mellan föräldrarna. Utredningen har mot bakgrund av kunskapen om orsakerna till föräldrapenningens fördelning mellan föräldrarna valt att lämna förslag i huvudsak i form av regeländringar. Genom att reservera ytterligare tid för båda föräldrarna kommer skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan föräldrarna att minska ytterligare, vilket ger barn bättre tillgång till sina föräldrar under de första levnadsåren.

Tillfällig föräldrapenning för barn som har fyllt fyra år

Det är enligt utredningens uppfattning angeläget att komplettera förslaget om en ny och begränsad tidsram för rätt till föräldrapenning med ett förslag om en utvidgad rätt till föräldraledighet och införande av barndagar, se avsnitt 8.11. Det är angeläget att föräldrar får tillfälle att besöka förskola och skola. Det är också positivt för både barn och föräldrar att föräldrarna får insikt i barnets vardag. Det ger en ömsesidig trygghet och möjlighet att närvara i särskilda skolsituationer. Förmånen skall gälla för alla barn från det barnet fyllt fyra år tills det fyllt tio år. Rätten till barndagar tar vid då rätten till föräldrapenning med anledning av barns födelse upphör och varar för de flesta barn fram till barnet

avslutat tredje klass i skolan. Utredningen bedömer att behovet av barndagar är störst i dessa åldrar. Rätten är också individuellt knuten till respektive förälder. Utöver rätten till betald ledighet, med tillfällig föräldrapenning på sjukpenningnivå, införs också en utvidgad rätt till föräldraledighet under samma period.

Särskilt om ensamstående föräldrars situation

Utredningen kan konstatera att barn till föräldrar med ensam vårdnad är en särskilt utsatt grupp som lever under mer sårbara förhållanden än barn i familjer där föräldrarna har gemensam vårdnad. Dessa familjer har i regel också ett mer begränsat socialt kontaktnät än andra familjer. Det är förhållandevis få barn som lever med en ensam vårdnadshavare, men för dem är frågan om en väl fungerande föräldraförsäkring angelägen. Det finns också föräldrar med gemensam vårdnad men där en förälder i praktiken ensam har den faktiska vården om barnet.

Utredningen har beaktat sådana ensamstående föräldrars situation i förslagets olika delar. Detta resulterar i två förslag som särskilt riktar sig till ensamstående föräldrar. Utredningen anser att en ensamstående förälder under vissa förutsättningar ska kunna få hjälp i samband med barns födelse genom att en annan försäkrad än en förälder i vissa situationer kan få rätt till tillfällig föräldrapenning under tio dagar. Vidare föreslår utredningen att en ny ersättning införs. En ensamvårdande förälder som på grund av egen sjukdom eller smitta inte själv kan vårda barnet kan under vissa förutsättningar få hjälp av en annan försäkrad som vårdar barnet i föräldrarnas ställe. De nya förslagen möter ett behov som tidigare inte tillgodosetts inom föräldraförsäkringen, att se till alla barns behov av vård och omsorg under den första tiden.

Uppföljning och utvärdering

Förslagets omfattning leder till att föräldraförsäkringen delvis ändrar karaktär och sammantaget ges en ny inriktning. Utredningen föreslår flera nya förmåner.

Utredningen vill särskilt peka på behovet av uppföljning och utvärdering av förslagen. I synnerhet är det viktigt att de nya förmåner som utredningen föreslår; graviditetsspenning, barndagar och

särskild föräldrapenning blir föremål för särskild uppmärksamhet i detta avseende.

8.3 Gravitetetspenning och graviditetsledighet införs

Utredningens förslag: Förmånen havandeskapspenning upphör och ersätts av graviditetspenning. En gravid kvinna som på grund av graviditeten anser sig behöva vara ledig från sitt arbete får rätt till graviditetspenning. Graviditetspenningen får nyttjas tidigast från och med 30:e dagen före beräknad förlossning och längst till och med dagen före den faktiska förlossningen. Ersättning som utges när en kvinna förbjuds att fortsätta sitt arbete på grund av risker i arbetsmiljön ingår i förmånen graviditetspenning och utökas till att omfatta samtliga dagar till och med dagen före den faktiska förlossningen.

Ersättningen kalenderdagsberäknas och kan betalas ut som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ersättning beroende på hur stor del av sin normala arbetstid som kvinnan är ledig från. Ersättningen är pensionsgrundande och semesterlönegrundande. Kvinnan kan ta ut graviditetspenningen under arbetsfria dagar om hon är ledig i direkt anslutning till dessa, men däremot inte under semesterledighet.

En skiftlig ansökan skall göras hos Försäkringskassan beträffande graviditetspenning som beviljas på grund av förbud mot arbete under graviditet. För graviditetspenning i övrigt räcker det med en anmälan på liknande sätt som för föräldrapenningen i föräldraförsäkringen. Om det föreligger särskilda skäl skall det vara möjligt för försäkringskassan att bevilja förmånen även för tid innan ansökan eller anmälan kommit in till kassan

En rätt till graviditetsledighet införs i föräldraledighetslagen. En kvinna skall kunna vara helt ledig, men även ha möjlighet att förkorta sin dagliga arbetstid om hon så önskar och arbeta tre fjärdedelar, halvt eller en fjärdedel med bevarad anställningstrygghet. Det ställs inte något krav om viss tids anställning för rätt till ledighet (kvalifikationstid). Kvinnan anmäler ledigheten två veckor innan eller så snart det kan ske till sin arbetsgivare.

Utredningens bedömning: Föräldrapenning som modern kan ta ut före barnets födelse från och med den 60:e dagen före beräknad förlossning bibehålls.

8.3.1 Gravitetenspenning

Nuvarande regler

Det finns i dag flera olika förmåner inom socialförsäkringen som kan ge möjlighet till ersättning när den gravida kvinnan är ledig från förvärvsarbete.

Enligt 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, har en moder rätt till föräldrapenning tidigast från och med sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Föräldrapenningen ger även arbetslösa och studerande en möjlighet till vila under de sista två månaderna av graviditeten (s.k. förtida uttag av föräldrapenning).

Enligt 3 kap. 9 § AFL har en försäkrad kvinna rätt till havandeskapspenning, om hon inte får sysselsättas i sitt förvärvsarbete på grund av en föreskrift om förbud mot arbete under havandeskap som har meddelats med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160) och hon inte kan omplaceras till annat arbete enligt 18 § föräldraledighetslagen (1995:584) – *risker i arbetsmiljön*. I 3 kap. 9 § AFL sägs också att en gravid kvinna med fysiskt ansträngande arbete kan beviljas havandeskapspenning, om havandeskapet satt ned hennes förmåga att utföra uppgifterna i sitt arbete med minst en fjärdedel och kvinnan inte kan omplaceras till annat mindre ansträngande arbete enligt 19 § föräldraledighetslagen – *fysiskt påfrestande arbete*. I 3 kap. 9 § AFL anges också att en kvinnlig arbetstagare som på grund av graviditeten inte kan utföra fysiskt ansträngande arbetsuppgifter har rätt att bli omplacerad till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner från och med den 60:e dagen före beräknad förlossning. En förutsättning för rätt till omplacering på grund av såväl risker i arbetsmiljön som fysiskt påfrestande arbete är att det skäligen kan krävas att arbetsgivaren ordnar annat arbete i sin verksamhet för kvinnan (20 § föräldraledighetslagen). Av 3 kap. 9 a § AFL framgår att havandeskapspenning per dag är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) delad med 365. Ersättningen kan betalas ut tidigast från och med den 60:e dagen för beräknad förlossning och längst till och med den elfte dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Det finns ytterligare bestämmelser i 3 kap. 9 a § om hur ansökan skall gå till, hur havandeskapspenningen beräknas och vissa samordningsregler.

En gravid kvinna har enligt 3 kap. 7 § AFL i likhet med andra förstås rätt till sjukpenning om hennes arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom med minst en fjärdedel.

Förslag med motivering

Utredningen föreslår att ett nytt stöd kallat graviditetspenning införs för gravida försäkrade kvinnor som på grund av graviditeten väljer att vara lediga från sina förvärvsarbeten. Förmånen omfattar alla typer av förvärvsarbetande; såväl anställda som egenförtagare.

Förmånen havandeskapspenning som betalas ut på grund av förbud mot att fortsätta det vanliga arbetet på grund av risker i arbetsmiljön bibehålls i sin nuvarande form och ingår som en del i den nya förmånen. De kvinnor som är avstängda från sitt arbete får ersättning under hela den tid de förbjuds fortsätta och inte kan omplaceras. Enligt nuvarande regler kan de vara berättigade till ersättning från graviditetens första dag fram till tio dagar före beräknad förlossning. Den förändring som görs är att kvinnorna ges möjlighet att få graviditetspenning under hela graviditeten och fram till dagen före faktisk förlossning.

Däremot finns det inte längre behov av att ha kvar de särskilda förutsättningarna för att få havandeskapspenning i de fall kvinnan inte kan fortsätta sitt arbete under graviditeten på grund av *fysiskt ansträngande arbete* eftersom det ekonomiska skyddet nu byggs ut och den gravida kvinnan själv väljer om hon vill ta ut graviditetspenningen.

Syftet med en graviditetspenning är i första hand att det skall finnas en huvudsaklig ersättning för förvärvsarbetande kvinnor som är i behov av att vila från arbetet i slutet av graviditeten. Om den gravida kvinnan mår bra av att vila före förlossningen kan det påverka barnet positivt.

De socialförsäkringsförmåner som står till buds i dag för gravida kvinnor har också visat sig vara problematiska att tillämpa. Med en förmån som alla förvärvsarbetande kvinnor kan få finns möjligheten att kvinnorna orkar arbeta längre eftersom de vet att det finns möjlighet till vila i slutet av graviditeten. På så sätt kan sjukskrivningar, sjukfrånvaro etc. minska under graviditeten. Att arbetsförmågan för de allra flesta begränsas under åtminstone delar av graviditeten är väl belagt. Flera studier pekar på att kraven i arbetslivet har ökat under de senaste tio åren vilket ytterligare

försvårar för grupper med begränsad arbetsförmåga att arbeta vidare.

Med enkla villkor utan bedömningar innebär en mer generell förmån, förenklingar för administrationen. Reglerna blir också enklare att förstå. Oavsett vilket arbete kvinnan har och oavsett var i landet hon bor finns en rätt till ledighet från arbete med ersättning under slutet av graviditeten. Det ökar naturligt tilltron till försäkringen.

Utredningen har övervägt omfattningen av graviditetspenningen. Om antalet dagar med graviditetspenning blir färre kan det dock få negativa effekter på barnet i vissa situationer. Utredningen har stannat vid att föreslå att ersättningen rimligen skall kunna utges under 30 dagar före beräknad förlossning.

Avgränsningen mot andra förmåner

Utredningen har stannat för att ha kvar möjligheten till förtida uttag av föräldrapenning enligt 4 kap. AFL före ett barns födelse. Genom det förtida uttaget ges kvinnorna en möjlighet till vila innan graviditetspenningen kan utges. Föräldrapenningen har också till syfte att ge arbetslösa och studerande en möjlighet till vila under de två sista månaderna av graviditeten.

Rätten till sjukpenning skall också finnas kvar för de kvinnor som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, både under tidigare delar av graviditeten och under slutet. Troligen kommer dock ärendeslaget att minska. De kvinnor som i dag har svårt att få sina besvär fastställda som sjukdom eftersom besvären anses vara del av det naturliga tillståndet vid en graviditet kommer i stället att kunna få graviditetspenning. Det finns i och för sig inte heller några hinder mot att under en pågående sjukpenningperiod byta ut sjukpenningen mot graviditetspenning.

Graviditetspenningen ska inte kunna bytas ut mot tillfällig föräldrapenning eftersom den kvinna som får graviditetspenning inte behöver avstå från förvärvsarbete för vård av ett äldre, sjukt barn. Däremot kan kvinnan få ersättning med tillfällig föräldrapenning de dagar eller den tid hon måste avstå förvärvsarbete i de fall hon varvar graviditetspenning och arbete. Dessutom ska det vara möjligt för den andra föräldern att ta hand om ett barn när det är sjukt om det är så att den gravida kvinnan är förhindrad att vårda barnet.

Vilka omfattas?

Graviditetspenningen föreslås vara en arbetsbaserad ersättning. Det grundläggande villkoret för att omfattas av den arbetsbaserade försäkringen är att den enskilda arbetar i Sverige, som egenföretagare eller som anställd. Det skall inte finnas något kvalifikationsvillkor om viss tids försäkring.

Timanställda kvinnor och kvinnor som är anställda dag-för-dag med flera grupper bör ha rätt till graviditetspenning. Om det inte kan utredas hur kvinnan skulle ha förvärvsarbetat kan en jämförelse göras med hur kvinnan arbetat innan hon vill vara ledig med graviditetspenning. En sådan metod används för sjukpenningen och för den nuvarande havandeskapspenningen (3 kap. 9 a och 10 §§ AFL). Jämförelseperioden bör inte anges till en viss tidslängd utan kan variera från fall till fall. Den bör dock inte sträcka sig alltför långt bakåt i tiden. Det kan innebära att en kvinna ansöker om graviditetspenning för tid som hon inte har något faktiskt arbete inplanerat. Anledningen till detta kan vara att arbetsgivaren vet att hon på grund av graviditeten inte längre orkar med arbetet. Försäkringskassan får då utreda hur kvinnan har arbetat tidigare före den period som hon söker ersättning för, för att avgöra om det är troligt att hon skulle ha förvärvsarbetat om hon inte varit gravid.

Med en graviditetspenning skyddas även de som har besvär som inte anses som sjukdom och därmed inte ger möjlighet att få sjukpenning, eller har ett arbete som inte anses tillräckligt fysiskt påfrestande för att få havandeskapspenning. Det är dessa kvinnor som hamnar mellan försäkringssystemen och påverkas av den bedömning som görs i ärenden med sjukpenning och havandeskapspenning. Förmånen som utges på grund av arbetsmiljöskäl kvarstår.

Ersättningstid och antal dagar med ersättning

När det gäller förmånen som utges när en kvinna förbjuds att fortsätta sitt arbete på grund av risker i arbetsmiljön omfattas nu samtliga dagar från det förbudet börjar att gälla och längst till och med dagen före den faktiska förlossningsdagen.

I övrigt gäller att graviditetspenning kan börja tas ut från och med 30:e dagen före beräknad förlossning och fram till och med dagen före faktisk förlossning. Det innebär att en kvinna som föder

barn efter beräknad förlossning kan få mer än 30 dagar med graviditetspenning medan en kvinna som föder barn före beräknad förlossning blir berättigad till färre än 30 dagar med graviditetspenning.

För de kvinnor som i dag har rätt till havandeskapspenning på grund av fysiskt ansträngande arbete fr.o.m. 60:e dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse medför de nya reglerna en förändring så till vida att de är hänvisade till förtida uttag av föräldrapenningen för tiden före det graviditetspenning kan utges.

För att graviditetspenningen ska kunna fungera som ett instrument för kvinnan att trappa ned på arbetet skapas möjligheten att ta ut del av dag. På så sätt kan kvinnan välja om hon vill vara helt ledig eller om hon vill arbeta kortare dagar. De olika omfattningar som bör finnas är hel, tre fjärdedels, halv samt en fjärdedels ersättning.

Kvinnan kan endast ta ut graviditetspenningen under arbetsfria dagar om hon är ledig i direkt anslutning till dessa. Om exempelvis lördag och söndag är arbetsfria dagar kan kvinnan ta ut ersättning på heltid dessa dagar om hon är ledig på heltid antingen fredag eller måndag och för den tiden tar ut graviditetspenning.

Anmälan

En skiftlig ansökan skall göras hos Försäkringskassan beträffande graviditetspenning som beviljas på grund av förbud mot arbete under graviditet. För graviditetspenningen i övrigt räcker med en anmälan på liknande sätt som för föräldrapenningen. Om det föreligger särskilda skäl skall det vara möjligt för försäkringskassan att bevilja förmånen även för tid innan ansökan eller anmälan kommit in till kassan. Se prop. 1984/85:78 s. 88 f. och 120 där man angav muntlig ansökan som exempel för när det kan föreligga särskilda skäl.

Ersättningen och hur den ska beräknas

Utredningen har övervägt om ersättningen kan knytas till prisbasbeloppet, vilket vore enkelt administrativt sett, men inte sett det som ekonomiskt gångbart. Utredningen föreslår därför att ersättningens storlek beräknas utifrån kvinnans sjukpenninggrundande

inkomst, SGI. För att ändå förenkla för administrationen och göra det lättare för den försäkrade att förstå hur ersättningen beräknas skall graviditetspenningen beräknas på samma sätt som dagens havandeskapspenning och föräldrapenning, dvs. ersättningen per dag är 80 procent av SGI delad med 365.

Ersättningen skall vara pensionsgrundande enligt 2 kap. 5 § 1 lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och semesterlönegrundande enligt 17 § första stycket 2 semesterlagen (1977:480), men inte kunna tas ut för dag då kvinnan är semesterledig.

8.3.2 Graviditetsledighet

Nuvarande regler

Regler om arbetstagares rätt till ledighet i föräldraledighetslagen (1995:584) som närmast överensstämmer i tid med den ovan föreslagna graviditetspenningen finns i 4 § föräldraledighetslagen. I paragrafen anges att en kvinnlig arbetstagare har rätt till ledighet i samband med sitt barns födelse under en sammanhängande tid av minst sju veckor före den beräknade tidpunkten för förlossningen och sju veckor efter förlossningen (s.k. mammaledighet). Om hon inte är ledig på annan grund skall två veckor av denna mammaledighet vara obligatoriska under tiden före eller efter förlossningen. Denna obligatoriska ledighet är resultatet av en anpassning till EG:s direktiv om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen fött barn eller ammar (92/85/EEG).

Om en kvinna vill utnyttja sin rätt till ledighet skall hon enligt 13 § i lagen anmäla detta till arbetsgivaren minst två månader före ledighetens början eller, om det inte kan ske, så snart som möjligt. I samband med anmälan skall kvinnan ange hur lång tid ledigheten är planerad att pågå. Enligt 14 § skall arbetstagaren samråda med arbetsgivaren om ledighetens förläggning och om andra frågor som rör ledigheten. Om det inte medför olägenhet för arbetstagaren skall denne lägga hel ledighet så att verksamheten hos arbetsgivaren kan fortgå utan påtaglig störning. Hur delledigheten skall tas ut beslutar arbetsgivaren om. Arbetsgivaren måste dock lägga sådan ledighet enligt arbetstagarens önskemål om detta ej medför påtaglig störning för verksamheten.

En arbetstagare får enligt 15 § avbryta sin påbörjade ledighet och återuppta sitt arbete i samma omfattning som före ledigheten. I så fall skall arbetsgivaren omedelbart underrättas om detta. I de fall ledigheten är avsedd att pågå en månad eller mer, får arbetsgivaren skjuta på återgången en månad efter det att arbetsgivaren tagit emot underrättelsen.

En ny rätt till ledighet – graviditetsledighet

Den tid under vilken en anställd har rätt att vara ledig på grund av mammaledighet i 4 § föräldraledighetslagen täcker i och för sig samma tid som graviditetspenningen i AFL kan beviljas. Nuvarande regler om mammaledighet täcker dock inte fullt ut de situationer som den föreslagna graviditetspenningen i 3 kap. AFL omfattar. Utredningen föreslår därför att det införs en ny rätt till ledighet för gravida arbetstagare – graviditetsledighet – i föräldraledighetslagen.

Ledighetens omfattning

Många kvinnor har behov av en kortare period av ledighet före förlossningen. Behoven kan variera. Den kvinnliga arbetstagaren bör därför ges en valfrihet under månaden närmast före förlossningen. Utredningen föreslår att en kvinna skall kunna vara helt ledig, men även ha möjlighet att förkorta sin dagliga arbetstid om hon så önskar och arbeta tre fjärdedelar, halvt eller en fjärdedel med bevarad anställningstrygghet. Det är viktigt att den som orkar arbeta ska få göra det även om rätten till graviditetsledighet finns, vilket också överensstämmer med arbetslinjen (se avsnitt 2.4).

Det ställs inte heller krav om viss tids anställning för rätt till ledighet.

Anmälan och samråd

Uttag av ledighet enligt föräldraledighetslagen skall anmälas till arbetsgivaren i förväg. Tillfällig ledighet på grund av sjukdom eller smitta behöver dock inte anmälas i förväg. Regler kring anmälan finns i lagens 13 §.

En arbetstagare skall anmäla mammaledighet och föräldraledighet till arbetsgivaren minst två månader före ledighetens början eller, om det inte kan ske, så snart som möjligt. I samband med anmälan skall kvinnan också ange hur lång tid ledigheten är planerad att pågå. Ledighet med tillfällig föräldrapenning skall anmälas minst en vecka före ledighetens början. Om sådan ledighet beror på smitta eller sjukdom finns som ovan nämnts ingen anmälningsplikt. För att inte göra regelsystemet alltför komplicerat anser utredningen att det finns skäl att ha liknande regler för rätten till graviditetsledighet. Utredningen föreslår dock att det kan räcka att kvinnan anmäler ledigheten två veckor före ledigheten eller så snart det kan ske till sin arbetsgivare. Utredningen ser flera anledningar att välja en kortare anmälningstid.

Framför allt kan det enligt utredningens mening vara svårt för kvinnan att under längre tid i förväg förutse om hon orkar arbeta. En trolig konsekvens av att anmälan måste göras lång tid i förväg kan då bli att fler kvinnor anmäler ledighet, då man är osäker om man orkar arbeta sista perioden. En längre anmälningstid främjar inte arbetslinjen. Bortavaron på grund av graviditetsledigheten är också kortvarig och kan inte sett för sig påverka arbetsgivaren i någon avsevärd grad. I prop. 1977/78:104 (s. 35 f.) angavs också att en längre underrättelsetid är särskilt påkallat när det gäller längre ledighetsperioder med hänsyn till planerings-, vikariats- och andra omställningsfrågor. I de flesta fall kan arbetsgivarens behov av förberedelse med längre planeringstid på arbetsplatsen tillgodoses inom ramen för underrättelsetiden för föräldraledigheten.

Enligt nuvarande regler finns ett undantag från underrättelsetiden när behovet av ledighet föranleds av omständigheter som kvinnan inte har kunnat råda över. Enligt specialmotiveringen till lagrummet i dess ursprungliga lydelse avses här bl.a. för tidig födsel eller andra komplikationer under graviditetens senare del som kvinnan inte har kunnat förutse (prop. 1975/76:133 s. 62). Undantagsregeln har betydelse även när det gäller rätten till graviditetsledighet och bör gälla även för den ledighetsformen. Det kan ju vara så att kvinnan har tänkt sig att arbeta, men att det en kortare tid före beräknad förlossning tillstöter komplikationer som hon inte kunnat förutse. Även i dessa fall skall det vara möjligt för kvinnan att anmäla ledighet med graviditetspenning.

Arbetsgivaren och arbetstagaren skall enligt 14 § föräldraledighetslagen samråda kring hur arbetstagarens ledighet skall förläggas. Samma regler bör gälla vid uttag av graviditetsledighet. Detta

innebär att om sådan ledighet tas ut i form av hela dagar bestämmer arbetstagaren vilken dag hon skall vara ledig medan arbetsgivaren bestämmer hur delledigheten skall tas ut.

Återgång i arbetet

Eftersom graviditetsledigheten beräknas pågå under en kortare tid gäller huvudregeln i 15 § tredje stycket föräldraledighetslagen att den gravida kvinnan har möjlighet att när som helst avbryta sin påbörjade graviditetsledighet och återgå i arbete.

Förbud mot att fortsätta det vanliga arbetet och fysiskt ansträngande arbete

Förutom rätten till mammaledighet har en kvinna i dag rätt att bli omplacerad vid fysiskt påfrestande arbetsuppgifter eller om hon förbjudits att arbeta på grund av arbetsmiljöskäl (18 och 19 §§ föräldraledighetslagen). Utredningen lämnar inte några förslag vad gäller dessa regler. Det är viktigt att dessa rättigheter finns kvar för att göra det möjligt att fortsätta arbeta för de kvinnor som så vill.

8.3.3 Studerande och arbetslösa

Reglerna om graviditetspenningen anknyter till föräldraledighetslagen. Lagen avser enbart arbetstagare, så som dessa definieras inom arbetsrätten. Studerande och arbetslösa kommer därför inte att omfattas av reglerna. Som tidigare nämnts ger föräldrapenningen arbetslösa och studerande en möjlighet till vila under de sista två månaderna av graviditeten, varför det som tidigare nämnts finns skäl att bibehålla rätten till uttag av föräldrapenning i 4 kap. AFL för tid före ett barns födelse.

8.3.4 Särskilt om de lagtekniska lösningarna

Graviditetspenningen

Den föreslagna graviditetspenningen skiljer sig från havandeskapspenningen då den inte längre är beroende av om kvinnan inte kan utföra något arbete utan i stället ger kvinnan en rätt att ta ut graviditetspenning. I så måtto kan förmånen likställas mer med en föräldrapenningförmån än med sjukpenning. Det finns därför anledning att överväga om graviditetspenningens placering fortfarande skall vara i 3 kap. AFL.

Om man skulle flytta förmånen är det naturligt att tänka sig en placering i 4 kap. AFL. Föräldrapenningförmånerna i 4 kap. är emellertid uppbyggda på föräldrabegreppet i föräldrabalken och inkluderar båda föräldrarna. Huvudsakligen avses också tid efter det att barnet har fötts. En föräldrar som vårdar barn har möjlighet att få förmåner, inklusive de som är arbetslösa och studerande. Graviditetspenningen å andra sidan avser en begränsad tid och riktar sig till en begränsad krets – gravida förvärvsarbetande kvinnor. Vad som föreskrivs om sjukpenning gäller även i tillämpliga delar för graviditetspenningen. Dessutom finns den särskilda inkomstersättningen på grund av risker i arbetsmiljön fortfarande kvar med en koppling till arbetsmiljölagens regler. Enligt utredningens mening är skillnaderna för stora för att enkelt kunna infoga graviditetspenningen i 4 kap. AFL. Möjligen skulle man i stället kunna tänka sig att låta graviditetspenningen bilda en egen lag. Med hänsyn till den begränsade tid som stått till förfogande för författningsarbetet och till att utredningen S 2001:04 Om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol) har till uppgift att genomföra en teknisk översyn av bl.a. AFL har utredningen emellertid stannat för att låta graviditetspenningen vara kvar i 3 kap. AFL (se även ingressen till författningskommentaren).

Graviditetsledigheten

Bestämmelserna i 4 § föräldraledighetslagen ger en kvinna rätt att vara helt ledig från förvärsarbetet men inte delledig under den ifrågavarande tiden före barnets födelse (mammaledighet). Det krävs en föranmälan minst två månader i förväg till arbetsgivaren. Eftersom utredningen föreslår att kvinnan skall ha rätt till delledighet och inte behöva föranmäla förrän två veckor före ledigheten

förs det in en ny bestämmelse i lagen. Man kan då fråga sig om inte reglerna om mammaledighet blir obehövliga eller kan komma att behöva arbetas om. Med hänsyn till den begränsade tid som stått till förfogande för författningsarbetet har utredningen inte haft möjlighet att överväga den frågan närmare. Utredningen har därför stannat för att låta reglerna om mammaledighet vara kvar oförändrade.

Regeländringar

Förslagen innebär att det införs två nya paragrafer, 3 kap. 9 b § i AFL och 3 a § i föräldraledighetslagen samt en ny rubrik närmast före den nya paragrafen 3 a § i föräldraledighetslagen. Dessutom ändras 3 kap. 9 och 9 a §§ AFL och 13 § föräldraledighetslagen. Därtill kommer en följdändring i 17 § semesterlagen.

8.4 Förlängning av föräldrapenning på sjukpenningnivå och jämnare fördelning av ersättningstiden m.m.

Utredningens förslag: Den sammanlagda tiden med föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption skall uppgå till 450 dagar. Av dessa dagar tillfaller 225 dagar respektive förälder. Samtidigt reserveras 150 dagar med föräldrapenning för vardera föräldern och 75 dagar med föräldrapenning får respektive förälder möjlighet att överlåta på varandra. Föräldrapenningen betalas med ersättning som motsvarar föräldrarnas sjukpenningnivå.

Undantag från regeln om fördelningen av föräldrapenningdagar mellan föräldrar med gemensam vårdnad införs. Om en förälder på grund av ett långvarigt fängelsestraff är varaktigt förhindrad att uppbära föräldrapenning, har den andra föräldern rätt att själv uppbära den föräldrarnas dagar med föräldrapenning. Det krävs att den andre föräldern har tagit ut sina föräldrapenningdagar.

Nuvarande regler

Enligt 4 kap. 3 § första stycket AFL utges föräldrapenning med anledning av ett barns födelse under högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsbörd utges föräldrapenning, enligt andra stycket, under ytterligare 180 dagar för varje barn utöver det första.

Av 4 kap. 3 § tredje stycke samma lag framgår att, om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet, har varje förälder rätt att uppbära föräldrapenning under hälften av den angivna tiden. Enligt 4 kap. 3 § fjärde stycke har en förälder som ensam har vårdnaden om barnet rätt att själv uppbära föräldrapenningen under hela den tid som föräldrapenning kan utges. Detsamma gäller om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet men den andra föräldern inte har rätt till föräldrapenning. Av femte stycket framgår att om en förälder på grund av sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda barnet har den andra föräldern rätt att själv uppbära föräldrapenningen under hela den tid som föräldrapenning kan utges.

Vidare kan en förälder, enligt sjätte stycket, avstå sin rätt att uppbära föräldrapenning till förmån för den andra föräldern med undantag för föräldrapenning med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning såvitt avser en tid om 60 dagar för varje barn, eller vid flerbarnsbörd, för barnen gemensamt.

Förlängning av föräldrapenningen på sjukpenningnivå och jämnare fördelning av dagarna mellan föräldrarna

Utredningen föreslår att föräldrapenning i stället betalas med ersättning som motsvarar föräldrarnas sjukpenning under högst 450 dagar. Det innebär en förlängning av de dagar som ersätts på sjukpenningnivå med 60 dagar från 390 till 450 dagar. Av föräldrapenningdagarna tillfaller därmed 225 dagar respektive förälder. Av dessa dagar reserveras 150 dagar med föräldrapenning för vardera föräldern, vilket innebär att sammanlagt 300 dagar inte är möjliga att överlåta till den andra föräldern. Det är en förlängning av den reserverade tiden med 90 föräldrapenningdagar per förälder. Återstående 75 dagar med föräldrapenning för respektive förälder, sammanlagt 150 dagar för föräldrarna tillsammans, är möjliga för föräldrarna att överlåta på varandra. Barnets föräldrar kan vara

hemma samtidigt under 30 dagar med föräldrapenning inom en tid av 60 dagar efter barnets hemkomst efter förlossningen eller vid adoption inom 60 dagar från det att föräldern eller föräldrarna har fått barnet i sin vård, se vidare avsnitt 8.5 om dubbeldagar. Vid flerbarnsbörd, eller vid adoption av mer än ett barn vid samma tillfälle, utges föräldrapenning under ytterligare 180 dagar för varje barn utöver det första.

I barnkonventionen anges att barn har rätt till omvårdnad av sina föräldrar. Detta är också utgångspunkten i föräldrabalkens regler om vårdnad, boende och umgänge. Föräldrarna har också ett gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Det är föräldrarna som har huvudansvaret för barnets välbefinnande och som i första hand, utifrån familjens livssituation och barnets behov, skall se till sitt barns bästa. Statens roll är enligt barnkonventionen att ge det stöd och bistånd som behövs för att föräldrarna skall kunna träffa de val där de kan se till sitt barns intressen och behov. Barnets rätt att få omvårdnad av sina föräldrar är ingen rättighet som kan generaliseras utan utgångspunkten är att se till det enskilda barnets bästa i de olika livssituationer som barnet kan befinna sig i. För statliga insatser inom familjepolitiken är det barnets behov och intressen som skall stå i fokus, inte föräldrarnas.

Utredningens förslag syftar till att båda föräldrarna i större utsträckning skall ha ett gemensamt ansvar för barnet. När frågan om barnets bästa diskuteras i förhållande till jämställdhet handlar det vanligtvis om barnets tillgång till båda sina föräldrar. Men barnets bästa kan stå i direkt motsats till just tillgången till föräldrarna, exempelvis i de fall där det förekommer våld. För flertalet barn är dock en nära och tidig kontakt med båda föräldrarna betydelsefull för barnets utveckling. Utredningen vill stimulera båda föräldrarna att i början av barnets liv ta hand om barnet. Det är viktigt att båda föräldrarna tar ett gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling under dess första levnadsår genom att i högre grad än vad som är fallet i dag dela på föräldraledigheten.

Utredningens bedömning är att såväl den sammanlagda tiden med föräldrapenning som fördelningen av dagarna mellan föräldrarna är betydelsefull för de yngsta barnens behov av och rätt till anknytning, trygghet och omvårdnad. Utredningens förslag om en förlängning av de dagar som ersätts på sjukpenningnivå från 390 till 450 dagar innebär en möjlighet för barnet att vara med någon av föräldrarna i ytterligare 60 dagar med ersättning på sjukpenningnivå. Denna tid kan användas på olika sätt. Genom föräldrapen-

ningens flexibilitet kan föräldrapenningdagarna användas till att förlänga tiden i hemmet innan barnet börjar i barnomsorg eller till att ge föräldrar ytterligare möjlighet att reducera sin arbetstid med ersättning genom föräldraförsäkringen. Förlängningen av antalet föräldrapenningdagar som motsvarar föräldrarnas sjukpenning innebär sammantaget en förstärkning av föräldrarnas möjligheter att vara hemma och vårda sitt barn.

Frågan om en jämnare fördelning av föräldrapenningdagarna måste balansera mot föräldrarnas möjligheter att själva avgöra vem av dem som skall vårda barnet med föräldrapenning och vad som bedöms tillgodose det enskilda barnets behov och intressen bäst. Föräldrarnas primära ansvar för barnets välbefinnande och statens roll att stödja detta måste också beaktas. Varje familj har sina särskilda förutsättningar och önskemål. Det gäller också varje barn. Det är viktigt att ge föräldrarna möjligheter och utrymme att själva avgöra vad som är bäst i deras familj och för deras barn samtidigt som det är viktigt att förbättra barnets tillgång till båda sina föräldrar genom ett mer jämt föräldrapenninguttag mellan föräldrarna.

En individualisering av föräldraförsäkringen utan möjligheter till överlåtelse av tid mellan föräldrarna skulle göra det svårt att ta hänsyn till det enskilda barnets behov och den livssituation som olika familjer befinner sig i. Det är omöjligt att förutse alla situationer då det skulle vara påkallat med undantag från regeln som innebär att överlåtelse inte kan ske av föräldrapenning mellan föräldrarna. Regelverket skulle kompliceras och bli tyngre att administrera om flera olika typer av undantag infördes. En individualisering utan möjligheter till överlåtelse av tid mellan föräldrarna skulle sannolikt också leda till att det sammanlagda uttaget av föräldrapenning för föräldrar till vissa barn skulle minska och tiden i hemmet med någon av föräldrarna skulle bli kortare för de barnen än annars. Utredningen anser därför att det inte är ett alternativ som kan väljas. Inte heller är ett slopande av den nuvarande reserverade tiden ett alternativ för utredningen, då en analys av effekterna tydligt visar att reglerna medfört en mer jämn fördelning av föräldrapenningen samtidigt som möjligheten för alla barn att vara tillsammans med någon av föräldrarna under lång sammanhängande tid också tillgodosetts.

Det kan inte uteslutas att det kommer att finnas föräldrar som inte kan eller inte vill nyttja föräldraförsäkringen i full utsträckning. I det sammanhanget har utredningen övervägt förslag om

generella lättnader i regelverket för olika grupper t.ex. företagare. Utredningen är medveten om att det kan finnas föräldrar inom gruppen som i dag har svårigheter att använda föräldraförsäkringen, särskilt de reserverade dagarna. Så kan t.ex. vara fallet när det gäller småföretagare som upplever att de inte kan vara frånvarande från den egna verksamheten. I sådana situationer kan konsekvensen bli att vissa grupper av barn får en kortare tid med sina föräldrar än andra grupper av barn. En konsekvens av utredningens förslag kan således bli att vissa grupper av barn får fem månader mindre tid med sina föräldrar än andra grupper av barn. Användningen av föräldrapenningen skiljer sig dock åt inom gruppen. Det framkommer t.ex. att kvinnliga företagare tar ut föräldrapenning i högre grad än manliga i samma situation. Utredningen har valt att inte föreslå några särregler för företagarna. De svårigheter som gruppen företagare har att använda sig av föräldraförsäkringen kan egentligen inte ses isolerat. Gruppen har generellt sett begränsade möjligheter att använda sig av socialförsäkringssystemet. Om reglerna inom föräldraförsäkringen skulle anpassas måste de rimligen övervägas i ett större sammanhang.

Utredningen har stannat för en modell som innebär en viss möjlighet för föräldrarna att själva avgöra vem av dem som skall vara hemma och vårda barnet med föräldrapenning, utifrån familjens behov. Utredningen är medveten om att förslaget inte kommer att gynna alla familjer, men i de fall föräldrarna är överens om att endast en av dem bör vårda barnet med föräldrapenning blir effekterna genom utredningens förslag om förlängning av föräldrapenning på sjukpenningnivå förhållandevis begränsade. En förälder kan i dessa situationer som mest nyttja föräldrapenning på sjukpenningnivå under tio månader i förhållande till nuvarande regler under elva månader.

Det förekommer i vissa fall att en förälder, som inte själv använder sina föräldrapenningdagar, inte heller överlåter de dagar som är möjliga att överlåta, till den andra föräldern. Utredningen anser att denna fråga egentligen inte är en fråga som bör lösas inom föräldrapenningssystemet, men vill ändå uppmärksamma att situationen kan förekomma. Detta problem finns också inom nuvarande regelsystem och har inte med den reserverade tiden att göra utan beror på att föräldrapenningen är delad mellan föräldrarna.

Närmare om fördelningen av tiden med föräldrapenning

Utredningen har således valt en modell där man behåller och utvecklar regeln om den individuella tiden med föräldrapenning för respektive förälder. Kunskapen om effekterna av nuvarande regler visar tydligt att de reserverade månaderna har lett till ett jämnare uttag av föräldrapenning mellan barnets föräldrar.

I de fall föräldrarna av olika skäl är överens om att endast en av dem ska vårda barnet medger nuvarande regler att en förälder som längst kan vara ledig med föräldrapenning på sjukpenningnivå under 330 dagar. Utredningens förslag ger en förälder möjlighet, med den andra förälderns medgivande, att nyttja 300 föräldrapenningdagar på sjukpenningnivå. Det innebär att tiden med föräldrapenning på sjukpenningnivå en förälder kan nyttja som mest begränsas med 30 dagar med utredningens förslag i förhållande till nuvarande regler.

Den positiva effekt som en ökad tillgång till båda föräldrarna kan förväntas medföra för de flesta barn är av avgörande betydelse för utredningens ställningstagande. Detta också vid beaktande av det samlade uttaget av föräldrapenning. Förlängningen av föräldrapenningen på sjukpenningnivå gör det möjligt att öka antalet reserverade dagar för respektive förälder med ett bibehållet samlat högt uttag.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer utredningen att det för flertalet barn är så viktigt att ha en nära och tidig kontakt med båda föräldrarna att det därför bör ske en fördelning av föräldrapenningdagarna enligt den modell som redovisas ovan. I förslaget finns också utrymme för föräldrarna att ta hänsyn till det enskilda barnets behov och intressen. Utredningens bedömning vilar på övertygelsen att det är viktigt att nå en balans mellan barnets möjligheter till tid med båda föräldrarna och föräldrarnas möjligheter att också fortsättningsvis använda försäkringen flexibelt och i detta se till det enskilda barnets behov. Flexibilitet att möta individuella behov kan vara svårt att förena med generella lösningar. Utredningens bedömning är dock att genom den tredelade modell som beskrivits kan såväl barnets behov av en nära och tidig kontakt med båda sina föräldrar och barnets egna behov tillgodoses för flertalet barn.

Undantag från fördelningen av föräldrapenningdagar

Redan i dag görs det vissa undantag från regeln om fördelningen av föräldrapenningdagar mellan föräldrarna. Utredningen föreslår inte någon ändring av dessa regler. Liksom i dag skall således en förälder som har ensam vårdnad om ett barn ha rätt att själv uppbära hela föräldrapenningen. Detsamma gäller om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet men den andra föräldern inte har rätt till föräldrapenning. Det finns också en möjlighet att låta ena föräldern få rätt till hela föräldrapenningen i de fall den andre föräldern varaktigt saknar förmåga att vårda barnet på grund av sjukdom eller handikapp.

Utredningen har diskuterat om begreppet sjukdom i dessa fall även kan avse missbruk eller andra former av mental instabilitet. I tillämpningen har dock endast ett konstaterbart missbruk, sociala anpassningssvårigheter eller psykopati setts som sjukdom. Se här Försäkringskassans Vägledning om Sjukersättning och aktivitetsersättning (2004:9 Version 2). Jämför även uttalanden i proposition 1976/77:44 (s. 35, 37–38 och 44). Försäkringskassan har i sin Vägledning bl.a. uttalat följande (avsnitt 6.18). För att det skall föreligga en sådan konstaterbar sjukdom, som inkluderar en varaktighet, förutsätts i regel en massiv social förhistoria som innehåller missbruk m.m. under en följd av år och frånvaro från arbetslivet under en längre tid samt flera rehabiliteringsförsök. En helhetssituation görs också av den försäkrades sociala situation. Om ett alkoholmissbruk t.ex. lett till svåra följdskador kan den försäkrade redan av den anledningen anses vara arbetsoförmögen. Karaktären av den sjukdom eller den nedsättning av prestationsförmågan av annan art som förkommer måste prövas ingående i varje enskilt fall.

Det finns en del domstolsavgöranden. Försäkringsöverdomstolen, FÖD, har i ett mål funnit att en försäkrads arbetsförmåga var nedsatt på grund av alkoholsjukdom. Med hänsyn till arbetsoförmågans orsaker och de försök som gjorts för att häva denna var det sannolikt att rehabilitering av den försäkrade kunde kräva avsevärd tid. Han var därför berättigad till sjukbidrag (FÖD:s dom med mål nr 1505-1985). I annat fall bedömde FÖD att en tidigt grundad grav personlighetsstörning i kombination med starkt nedsatta intellektuella resurser och omogenhet beträffande utvecklingen av känslö- och viljelivet kunde ses som en sådan nedsättning av den psykiska prestationsförmågan att den försäkrade beviljades

förtidspension (FÖD 1995:27). Enligt utredningens mening är det dock svårt att dra definitiva slutsatser av avgörandena då förmanerna i dag har en delvis annorlunda karaktär och bl.a. omprövas med viss kontinuitet.

Det kan tilläggas att även om Försäkringskassan bedömer att en förälder har en konstaterbar sjukdom på grund av missbruk, så återstår det att bedöma om föräldern på grund av sjukdomen varaktigt saknar förmåga att vårda barnet, vilket i vissa fall inte kan vara helt enkelt. Trots en konstaterbar sjukdom kanske inte föräldern saknar förmåga att vårda barnet.

Utredningen vill i sammanhanget peka på att det också finns en möjlighet för en i praktiken ensamstående kvinna att under den första spädbarnstiden få särskilt stöd i samband med förlossningen genom att de tio s.k. pappadagarna kan överlåtas till en annan försäkrad om pappan av något skäl inte kommer att kunna nyttja sina pappadagar, t.ex. på grund av att han är intagen på institution. Som framgår av avsnitt 8.12 avser utredningen att bibehålla den förmanen, dock med en annorlunda konstruktion.

I socialförsäkringssystemet ges slutligen ett visst utrymme för flexibilitet genom de provisoriska besluten. Genom 20 kap. 2 a § AFL har Försäkringskassan getts möjlighet och även skyldighet att besluta provisoriskt i avvaktan på ett ärendes avgörande. Av bestämmelsen framgår bl.a. att om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger enligt AFL, men det finns sannolika skäl för att sådan rätt föreligger, skall Försäkringskassan besluta att ersättning skall betalas ut med skäligt belopp om detta är av väsentlig betydelse för den försäkrade. Om det senare bestäms att ersättning inte skall utges eller skall utges med lägre belopp är den försäkrade inte skyldig att betala tillbaka utbetalad ersättning i andra fall än enligt reglerna om återkrav i 20 kap. 4 § AFL. Försäkringskassan har t.ex. använt provisoriska beslut i samband med naturkatastrofen i Asien. Försäkringskassan betalade då ut en saknad förälders föräldrapenningdagar till den andre vårdnadshavaren (IM 2005:010). Det kan inte uteslutas att Försäkringskassan använder sig av provisoriska beslut även i andra fall, t.ex. när en förälder försvinner. Såvitt utredningen har erfarit har användningen av de provisoriska besluten fallit väl ut. Enligt utredningens mening kan man i och för sig ifrågasätta om ett provisoriskt beslut, som till sin karaktär är av tillfälligt slag, är rätt verktyg. Besluten används i dessa fall som en mer eller mindre permanent lösning, eftersom ett slutligt beslut vanligtvis dröjer

åtskilliga år och kan komma i fråga först när det konstateras att den saknade föräldern avlidit eller kan dödförklaras. Man kan räkna med att det är fråga om mycket sällsynta fall med familjer som råkar ut för traumatiska händelser av det här slaget. Det kan därför vara viktigt att de får ett beslut vars rättskraft de kan förlita sig på. Möjligen skulle man tänka sig en ventil som är mer skraddarsydd för dessa extrema situationer. Då saken mer rör tillämpningen saknas dock anledning att lämna några förslag till ändring av reglerna.

Det behövs ytterligare undantag

Enligt utredningens mening framstår de angivna undantagen från regeln att föräldrapenningen skall delas mellan föräldrarna som otillfredsställande. Under utredningens arbete har därför diskuterats om det skall finnas ytterligare möjligheter till undantag från huvudregeln om fördelningen av föräldrapeningdagar.

Med hänsyn till barnets bästa är det inte alltid önskvärt att föräldrapenningen fördelas lika mellan föräldrarna. Det kan vara familjesituationer som gör att en förälder inte kan bära sitt föräldraansvar fullt ut men ändå har gemensam vårdnad om barnet. Utredningens förslag om att öka den reserverade tiden med föräldrapening kan t.ex. påverka de barnfamiljer negativt där den ena föräldern inte är tillgänglig eller inte har förmåga att vårda barnet på grund av mental instabilitet m.m. Särskilt som utredningen föreslår att tiden med föräldrapening skall koncentreras till dess att barnet fyller fyra år. De familjekonstellationer som nämnts har framför allt varit familjer där ena föräldern har missbruksproblem, psykiska problem eller är intagen på institution. I många fall är detta inte några problem om denna förälder inte har vårdnaden om barnet. Men i många fall har även den föräldern vårdnaden om barnet då föräldern inte ses som olämplig som vårdnadshavare.

Det är mycket svårt att uppskatta hur många barn som trots möjligheter till undantag riskerar att påverkas negativt av förslaget. Alla föräldrar är inte fysiskt eller psykiskt kapabla att ensamma ta ansvar för sina barn. Missbruk eller psykisk ohälsa är faktorer som påverkar alltför många föräldrars relationer till sina barn. Enligt nykterhetsrörelsen lever ca 200 000 barn med en förälder som missbrukar. Det betyder att ca 10 procent av varje generation barn har en mamma eller pappa som missbrukar alkohol eller andra

droger. Vi vet i dag att barn till alkoholiserade föräldrar löper större risk att försummas och vanvårdas och att dödligheten hos dessa barn är förhöjd under småbarnsåren. Föräldrar med grava drogproblem är således inte lämpliga att ensammana ansvara för sina barn varken under spädbarnstiden eller senare under uppväxten. Det finns i dag inga exakta siffror på hur många barn som växer upp med en psykiskt sjuk förälder. Det beror bland annat på att det är svårt att redovisa hur många patienter som finns inom vuxenpsykiatri; en patient är oftast inte konstant sjuk, och det är också olika hur länge sjukhusen håller journaler över en patient. Forskning inom Socialstyrelsen visar emellertid att det handlar om ca 100 000 barn, eller cirka fem procent av en generation, som har föräldrar som vårdats inom slutna eller öppna psykiatriska vård. Föräldrar med svår psykisk ohälsa kan inte ses som lämpliga att ensammana ansvara för sina barn varken under spädbarnstiden eller senare under uppväxten.

Enligt utredningens mening måste en undantagssituation vara relativt enkel att avgränsa. Utredningen har stannat för att föreslå ytterligare en situation när det kan vara berättigat att låta en förälder få rätt att själv nyttja hela föräldrapenningen. För föräldrar som avtjänar långa fängelsestraff på grund av grova, allvarliga brott förhåller det sig så att man kan konstatera att föräldern i praktiken är förhindrad att nyttja sina föräldrapenningdagar. I dessa fall kan det relativt enkelt konstateras att dagarna inte kommer att nyttjas. Det är således fråga om ett varaktigt tillstånd under hela tiden med föräldrapenning. Man skulle eventuellt kunna tänka sig att undantaget även omfattar föräldrar som är intagna i anstalt under en kortare tid. I sådant fall skulle man vara tvungen att koppla uttaget av dagar till den tid som föräldern är intagen i anstalt. Ett problem är att föräldern som är intagen i anstalt blir av med sina föräldrapenningdagar och inte har möjlighet att nyttja dagarna längre fram. Föräldern har då endast möjlighet att använda eventuellt återstående dagar. Det blir också svårt att bedöma barnets bästa.

Utredningen har därför stannat för att den intagne föräldern skall vara varaktigt förhindrad att nyttja sin föräldrapenning. Den förälder som vårdar barnet får då rätt att själv uppbära hela föräldrapenningen. I likhet med vad som gäller för övriga undantag får föräldern som vårdar barnet disponera dagarna som den vill under hela föräldrapenningstiden. För att Försäkringskassan skall kunna göra en så rättssäker bedömning som möjligt av anstaltsvistelsens längd förutsätts det att föräldern, vid provningstillfället, har tagit ut

samtliga sina föräldrapenningdagar. Ett argument mot det kan vara att den föräldern som vårdar barnet skulle kunna få bättre förutsättningar att planera fortsatt ledighet om Försäkringskassan fattade beslut i ett så tidigt skede som möjligt. Utredningen anser dock inte att det sagda överväger Försäkringskassans behov av ett rättssäkert underlag inför sitt beslut.

I en del fall kan det vara så att den som är intagen på kriminalvårdsanstalt m.m. uppbär föräldrapenning under vistelsen för vård av barn. Utredningen har inte ansett det rimligt att dagarna skall kunna användas i dessa fall. De fall som avses är då den intagne föräldern vistas på särskilt av Kriminalvården kontrollerade hem tillsammans med barnet eller genomgår annan typ av utslussning med vård av barnet eller enligt särskilda regler vistas på anstalt tillsammans med spädbarn. (Utredningen har använt sig av de kriminalvårdspåföljder och begrepp som föreslås av Kriminalvårdskommittén (SOU 2005:54)). Efter framställan av föreståndaren för kriminalvårdsinrättningen utbetalas föräldrapenningen till föreståndaren för inrättningen i de fall en kvinna vid tiden för förlossningen är intagen i kriminalvårdsanstalt (4 kap. 18 § fjärde stycket AFL). Observera också att Kriminalvårdskommittén (SOU 2005:54) föreslår att bestämmelsen i 41 § kriminalvårdslagen (1974:203) att en kvinna som medför spädbarn vid intagning i anstalt skall göras könsneutral så att den omfattar såväl män som kvinnor (s. 331).

I de fall den andre föräldern skall få rätt till hela föräldrapenningen krävs det inte att den intagne föräldern avstår från sin rätt. De omständigheter som nu redovisas utgör i sig tillräckliga skäl för att konstatera att föräldern är förhindrad att nyttja sin rätt till föräldrapenning och inte kan vårda barnet.

Utredningen vill också peka på följande. Om det senare visar sig att Försäkringskassans bedömning av föräldrarnas situation skulle vara felaktig torde Försäkringskassan rimligen inte kunna neka den intagne föräldern sin rätt till föräldrapenning, om föräldern i övrigt uppfyller kraven för rätt till föräldrapenning. Det kan ju visa sig att föräldern som avtjänar ett fängelsestraff beviljas resning och senare blir frikänd. Jämför RÅ 2004 ref 89, där en förälder felaktigt har uppburit föräldrapenning på sjukpenningnivå med anledning av barns födelse under samtliga dagar för vilka sådan föräldrapenning kan utges och där den andra föräldern härefter ändå ansetts ha rätt att uppbära sin del av föräldrapenningen på sjukpenningnivå. De fall som nu nämns torde dock vara ovanliga.

Enligt utredningen är det svårt att införa fler undantagsregler för föräldrar som i övrigt av olika orsaker kan sakna förmåga att vårda barnet. I princip måste man kunna konstatera att situationen är varaktig, dvs. pågå under hela tiden med föräldrapenning, vilket enligt utredningens mening i sig är en grannlaga uppgift. Enligt utredningens mening kan det bli fråga om mycket svåra avvägningar. I en sådan bedömning skall framför allt läggas hänsyn till vad som i det enskilda fallet är bäst för barnet. En bedömning av tiden innefattar också ett stort mått av osäkerhet. Den andre föräldern kan t.ex. tillfriskna, få strafflindring eller permission. Sammantaget anser utredningen inte att detta kan lösas inom föräldraförsäkringen. I stället är det lämpligare att bibehålla det system som finns idag. De sociala myndigheterna har en skyldighet att stödja och hjälpa familjer i utsatta situationer. De har också vana vid att göra bedömningar utifrån barnets bästa. Är situationen akut får föräldern i första hand vända sig till socialtjänsten för bistånd och hjälp med sina problem eller till allmän domstol för ett interimistiskt beslut i vårdnadsfrågan. Ytterst kan det således bli fråga om en prövning av vårdnaden i allmän domstol. Här finns det också ett system för att göra avvägda bedömningar med hänsyn till barnets bästa.

Utredningens ställningstagande i denna del motsägs inte heller av vad 2002 års Vårdnadskommitté (SOU 2005:43) har uttalat i frågor som rör vårdnad. Vårdnadskommittén har bl.a. föreslagit att enbart och uteslutande barns bästa ur ett barnperspektiv skall vara avgörande vid alla beslut som rör vårdnad. Bedömningen skall grunda sig på en helhetsbedömning av barnets situation där barnets samtliga behov och omständigheter i övrigt skall beaktas (s. 105 ff.). Angående interimistiska beslut har kommittén föreslagit att domstolar skall kunna förordna om interimistiska prövoperioder, och att möjligheten att meddela interimistiska beslut styrs upp så att sådana beslut fattas när det finns beaktansvärda skäl grundat på enbart vad som är bäst för barnet (s. 272 ff.).

Regeländringar

Förslagen innebär ändringar i 4 kap. 3 § AFL.

8.5 Särskilda dubbeldagar införs i föräldrapenningen och pappadagarna tas bort från den tillfälliga föräldrapenningen

Utredningens förslag: En förälder får möjlighet att vara ledig med föräldrapenning under 30 dagar samtidigt som den andra föräldern uppbär föräldrapenning för samma barn i samband med barnets födelse eller adoption. Dessa dagar utges fram till sextionde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen. För adoptivbarn utges inte dessa dagar efter sextionde dagen från det att föräldern eller föräldrarna har fått barnet i sin vård. De dagar som föräldrarna avstår från att nyttja samtidigt får föräldrarna använda var och en.

De tio särskilda pappadagarna i samband med ett barns födelse eller adoption slopas.

Gällande regler

Enligt 4 kap.10 § fjärde stycket AFL tillkommer rätten till tillfällig föräldrapenning även en fader som avstår från förvärvsarbete i samband med barns födelse för att närvara vid förlossningen, sköta hemmet eller vårda barn. Adoptivföräldrar och särskilt förordnade vårdnadshavare har motsvarande rätt (s.k. pappadagar).

Enligt 4 kap. 16 § AFL får inte föräldrapenning utges till båda föräldrarna för samma barn och tid utom i vissa undantagsfall. Det gäller viss begränsad tid efter förlossningen och när föräldrarna deltar i föräldrautbildning eller när det finns särskilda skäl.

Förslag

Utredningen föreslår att undantagen utökas så att barnets föräldrar får möjlighet att vara hemma samtidigt under 30 dagar med föräldrapenning i samband med barnets födelse eller adoption. Utredningen föreslår också att pappadagarna tas bort.

Syfte

Utredningen anser att föräldrar i ökad utsträckning bör få möjlighet att dela på ansvaret för hem och barn under den första tiden i samband med ett barns födelse eller adoption. Utredningen föreslår att föräldrarna skall kunna vara hemma samtidigt med föräldrapenning och att den tiden högst skall vara 30 dagar. Det huvudsakliga motivet är att stärka båda föräldrarnas möjligheter att delta i barnets vård genom att ge föräldrarna möjlighet att vara hemma tillsammans i nära anslutning till barnets födelse eller adoption.

Utredningen har i avsnitt 8.4 föreslagit att den sammanlagda tiden med föräldrapenning vid barns födelse eller adoption skall uppgå till 450 dagar. Av dessa dagar tillfaller 225 dagar respektive förälder. Samtidigt reserveras 150 dagar med föräldrapenning för vardera föräldern som inte är möjliga att överlåta till den andra föräldern. Utredningens förslag i detta avsnitt medför att 30 dagar av föräldrarnas reserverade dagar kan tas ut i samband med barnets födelse eller adoption och fram till och med sextionde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen samtidigt med att den andra föräldern tar ut föräldrapenning för samma barn. I samband med adoption kan dessa 30 dagar tas ut inom 60 dagar från det att föräldern eller föräldrarna har fått barnet i sin vård. Det finns i och för sig inga hinder för att de dagar med föräldrapenning föräldrarna avstår från att nyttja samtidigt används av föräldrarna var och en. Utredningen tror dock att många föräldrar kommer att nyttja möjligheten att samtidigt uppbära föräldrapenning.

Den sammanlagda tiden med föräldrapenning för vård av barn kan med förslaget uppgå till 420 dagar för barnet om föräldrarna väljer att vara hemma 30 dagar tillsammans eller som längst till 450 dagar om föräldrarna väljer att vårda barnet var för sig.

Förslaget innebär ett visst avsteg från principen om att det inte finns anledning att två föräldrar uppbär föräldrapenning samtidigt för att vårda ett barn. Utredningen anser att principen i huvudsak fortfarande är giltig men att avsteget är motiverat då den första tiden efter barnets födelse är en mycket viktig tid.

Barn har behov av en tidig och nära kontakt med båda sina föräldrar. Föräldrars tidiga engagemang i sina barn är viktigt. Att föräldrarna tidigt kan etablera en god kontakt med barnet främjar en fortsatt god utveckling mellan barn och förälder. Goda relationer och tillgång till båda föräldrarna verkar för en fördjupad och

harmonisk identitetsutveckling för barn och främjar en mognad och trygghet hos barnet.

Den kunskap som finns om barns tidigaste sociala relationer visar att barn kan ha flera betydelsefulla anknytningar tidigt i livet. Den teori om anknytning som ofta förs fram i dessa sammanhang skall inte begränsas till vare sig en person som anknytningsobjekt eller till olika djup i relationerna. Barn har en stor social förmåga också i tidig ålder. Ju tidigare en förälder tar del i vården och omsorgen om sitt barn desto större sannolikhet att relationen utvecklas positivt. Det finns ett samband mellan pappans tidiga nyttjande av föräldrapenningen till ett mer jämnt uttag av föräldrapenning mellan föräldrarna. Således kan ett ökat nyttjande av föräldrapenning leda till att pappan i högre utsträckning kommer att ta ett vårdande ansvar för sitt barn. Adoptivbarn har särskilt stora behov av att knyta an. För adoptiv barn är det nödvändigt med en nära kontakt med föräldrarna så snart de får barnet i sin vård.

Det finns också studier som visar att ju mer jämställda föräldrarna är vad gäller vården och omsorgen av barn desto större sannolikhet att äktenskapet varar och inte leder till separation. Även vid separation kan man konstatera ett positivt samband mellan pappans föräldraledighet och ett gemensamt ansvar för barnen efter en separation.

Det finns också ett samband mellan pappans tidiga engagemang i barnet och en ökad sannolikhet att föräldrarna får fler barn. Föräldrapenning under den första tiden efter barns födelse fyller således en viktig funktion.

De trettio gemensamma dagarna kan förutom att vårda barnet användas för att vara med vid förlossningen, vårda ett annat barn i familjen, delta i vården av det nya barnet på sjukhuset och i hemmet och för att sköta hemmet den första tiden efter hemkomsten från sjukhuset. För familjer som tar emot ett barn för adoption kan det ge en möjlighet att ta hand om barnet tillsammans utomlands och efter hemkomsten, vårda ett annat barn i familjen och sköta hemmet under den första tiden med barnet i Sverige. Föräldrapenning betalas med ersättning som motsvarar föräldrarnas sjukpenning, dock lägst enligt grundnivå.

Enligt utredningens mening finns det inte längre behov av att ha kvar pappadagarna inom den tillfälliga föräldrapenningen. I och för sig är användningen av de tio s.k. pappadagarna med tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption etablerad

och har fungerat väl. Förmånens karaktär är dock av tillfälligt slag. I syfte att få båda föräldrarna tidigt engagerade i sina barn på ett mer varaktigt sätt skall tyngdpunkten i stället inriktas på förmånsslaget föräldrapenning och att föräldrarna ges möjlighet att i anslutning till ett barns födelse eller adoption att ta ut viss del av föräldrapenningen samtidigt. Att i den situationen ha kvar pappadagarna kan leda till oönskade effekter. De trettio dagar som båda föräldrarna kan ta ut kommer också att kunna användas för samma ändamål som de tio pappadagarna, men med den skillnaden att dagarna nu utökas till trettio dagar, varför pappadagarna i realiteten förlorar sin särskilda funktion.

Enligt utredningens mening nås också bäst resultat om reglerna så långt möjligt är enhetliga. Tyngdpunkten under den första tiden med barnet läggs nu helt på förmånsslaget föräldrapenning. Det finns dock fortfarande behov av att ha kvar de tio dagarna som Försäkringskassan kan besluta att annan försäkrad än en förälder som avstår från förvärvsarbete i samband med barns födelse eller adoption skall få rätt till tillfällig föräldrapenning för de ändamål som nu sagts. Reglerna har tillkommit som en kompensation för ensamstående kvinnor som inte har pappan tillgänglig under första spädbarns- eller adoptionstiden och fyller en viktig funktion.

Regeländringar

Förslaget innebär att det införs en ny paragraf, 4 kap. 4 a § AFL, samt ändringar i 4 kap. 10 och 16 §§ AFL, men inte någon ändring i föräldraledighetslagen då en förälder redan har rätt till sådan ledighet enligt 5 § andra stycket.

8.6 Grundnivån i föräldrapenningen höjs

Utredningens förslag: Grundnivån i föräldraförsäkringen för de 450 dagar som ersätts med föräldrapenning höjs från 180 kronor om dagen till 230 kronor.

Belopp enligt lägstanivå slopas och ersätts med ersättning på grundnivå i föräldraförsäkringen.

Nuvarande regler

Föräldrapenning enligt grundnivå kan vara såväl en bosättnings- som arbetsbaserad förmån. Det framgår av 3 kap. 1 och 4 §§ socialförsäkringslagen (1999:799). Betalas ersättning på grundnivå ut på grund av att förälderns förvärvsinkomst är låg är föräldrapenningen arbetsbaserad. Får en förälder som inte har någon sjukpenninggrundande inkomst förmånen, är den bosättningsbaserad. Enligt nuvarande regler betalas föräldrapenningen med som lägst 390 dagar enligt grundnivå med 180 kronor om dagen och 90 dagar enligt lägstanivå med 60 kronor om dagen.

Enligt 4 kap. 6 § andra stycket AFL utges föräldrapenning för de första 180 dagarna med belopp motsvarande förälderns sjukpenning om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen har varit försäkrad för en sjukpenning över lägstanivå och skulle ha varit det om försäkringskassan känt till samtliga förhållanden. Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges dock alltid lägst med ett belopp för hel föräldrapenning om 180 kronor (grundnivå).

Förslag med motivering

Utredningen föreslår att grundnivån i föräldraförsäkringen för de 450 dagar som ersätts med föräldrapenning höjs från 180 kronor om dagen till 230 kronor. Förslaget syftar till att stödja de föräldrar som saknar inkomst, har låg inkomst eller inte uppfyller kvalifikationsvillkoret i föräldrapenningen. Utredningen anser att det ekonomiska stödet till denna grupp föräldrar bör motsvara grundbeloppet inom arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen föreslår därför att grundnivån i föräldraförsäkringen höjs till 230 kronor per dag.

Som nämnts ovan finns det ett särskilt kvalifikationskrav för de första 180 dagarna med föräldrapenning. Föräldern skall under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen ha varit försäkrad för en sjukpenning med ett belopp överstigande lägstanivån. Om föräldern inte uppfyller 240-dagarsvillkoret, betalas föräldrapenning under de 180 första dagarna ut enligt grundnivån.

Utredningen föreslår också att begreppet lägstanivå slopas och ersätts med grundnivå. Således förändras kvalifikationskravet så att föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen ska ha varit försäkrad för en sjukpenning med ett belopp överstigande grundnivån, dvs. 230 kronor per dag, för att erhålla föräldrapenning på sjukpenningnivå.

Regeländringar

Förslaget innebär ändringar i 4 kap. 6 och 8 §§ AFL.

8.7 De 90 dagarna med ersättning enligt lägstanivån tas bort och lägstanivån ersätts helt av begreppet grundnivå

Utredningens förslag: De 90 dagarna med föräldrapenning med ersättning enligt lägstanivån slopas.

Samtidigt slopas begreppet lägstanivå och ersätts med grundnivå i föräldraförsäkringen.

Nuvarande regler

Enligt 4 kap. 6 § första stycket AFL utgör föräldrapenning lägst 60 kronor om dagen (lågstanivå). I andra stycket anges bl.a. att föräldrapenning för de första 180 dagarna utges med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, beräknad på sätt som anges i femte stycket, om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen har varit försäkrad för en sjukpenning över lägstanivån och skulle ha varit det om Försäkringskassan känt till samtliga förhållanden. Därutöver utges föräldrapenning enligt tredje stycket också för

210 dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, även den beräknad enligt femte stycket, dock lägst med belopp enligt grundnivån, och för 90 dagar med belopp enligt lägstanivån. Vid tvillingfödelse utges föräldrapenning för ytterligare 90 dagar med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning, även den beräknad enligt femte stycket, dock lägst med belopp enligt grundnivån, och för 90 dagar med belopp enligt lägstanivån. För varje barn utöver det andra utges ytterligare 180 föräldrapenningdagar med ersättning enligt sjukpenningnivå, dock lägst med belopp enligt grundnivån.

Förslag med motivering

Utredningens föreslår att de 90 dagarna med ersättning enligt lägstanivån slopas. Förslaget baseras på uppfattningen att värdet av dessa dagar i huvudsak består i den rätt till ledighet som också följer med föräldrapenningdagar. Nyttjandet av dessa dagar visar också att det är förhållandevis lågt i förhållande till nyttjandet av föräldrapenningdagar som ersätts enligt sjukpenningnivå. De dagar som ersätts enligt lägstanivån används också i viss utsträckning som inkomstförstärkning då dagarna tas ut under tid då föräldrarna inte arbetar, t.ex. under lördagar och söndagar. Avsikten att föräldrapenningen skall ge föräldrar möjlighet att kombinera arbetsliv och familjeliv genom att vårda barn med ersättning från föräldraförsäkringen uppfylls då inte. Ett annat motiv är fördelningspolitiskt. Föräldraförsäkringen skall ge alla föräldrar reella ekonomiska möjligheter att vårda barn. Ersättningen enligt lägstanivån kan inte sägas ge sådana möjligheter utan medför endast att de föräldrar som har ekonomiska möjligheter att själva bidra till finansieringen av sin ledighet kan nyttja dagarna. Föräldrapenningdagarna bör i större utsträckning ersättas enligt inkomstbortfallsprincipen. Vid flerbarnsfödelse finns liksom tidigare ett behov av ytterligare föräldrapenningdagar för att föräldrarna skall kunna vårda barn viss tid tillsammans. De 90 extra dagar som utgår vid flerbarnsfödelse och som tidigare betalades enligt lägstanivå kommer fortsättningsvis att ersättas enligt grundnivån i föräldraförsäkringen.

Nuvarande regler

Antal barn	Antal SGI-dagar		Antal dagar med lägstanivå/grundnivå	
	Nuvarande regler	Förslag	Nuvarande regler	Förslag
1	390	450	90	-
2	480	540	180	90
3	660	720	180	90
4	840	900	180	90

Regeländringar

Förslaget innebär ändringar i 4 kap. 6 och 8 §§ AFL och följdändringar i 3 kap. 1, 4 och 7 §§ socialförsäkringslagen (1999:799).

8.8 Åttondelsnivån tas bort

Utredningens förslag: Förmånsnivån motsvarande en åttondels förmån i föräldraförsäkringen slopas. Motsvarande rätt till ledighet tas bort ur föräldraledighetslagen.

Nuvarande regler

Föräldrapenningens storlek är beroende av bl.a. i vilken utsträckning föräldern avstår från förvärvsarbete i förhållande till normalarbetstiden för en heltidsarbetande inom yrket. Föräldern kan välja att ta ut föräldrapenning med hel-, halv-, en fjärdedels- eller en åttondels ersättning. Hel ersättning kan betalas ut för dag när föräldern är helt ledig, tre fjärdedels ersättning när föräldern arbetar högst en fjärdedel av normal arbetstid, halv ersättning när föräldern arbetar högst hälften av normal arbetstid, fjärdedels ersättning när föräldern arbetar högst tre fjärdedelar av normal arbetstid och en åttondels ersättning när föräldern arbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid (4 kap. 7 § AFL). Motsvarande gäller också för den tillfälliga föräldrapenningen enligt 14 § samma kapitel. När föräldern arbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid kan denne, enligt 8 § samma kapitel, välja mellan att ta ut hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels ersättning enligt grundnivån eller lägsta nivån. Vid beräkningen av antalet

dagar med rätt till föräldrapenningförmån anses, enligt 18 § i samma kapitel, en dag med tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning som motsvarande andel av en dag. Den femte förmånsnivån motsvarande en åttondels förmån infördes i föräldraförsäkringen den 1 januari 2002. Motivet för införandet var att öka flexibiliteten ytterligare och ge föräldrarna bättre möjligheter att kombinera arbete med familj.

En förälder har enligt 6 § föräldraledighetslagen rätt att vara delledig under den tid han eller hon uppbär del av föräldrapenning. med nuvarande reglering av föräldrapenning innebär detta att en förälder har rätt till ledighet 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. En förälder har också rätt att vara delledig utan att han eller hon uppbär föräldrapenning. Denna situation regleras i 7 § föräldraledighetslagen.

Förslag med motivering

Utredningen föreslår att förmånsnivån motsvarande en åttondel tas bort. Flexibiliteten inom föräldraförsäkringen är tillräckligt stor med de andra förmånsnivåerna. Det finns stora möjligheter att reducera arbetstiden och erhålla föräldrapenning på motsvarande nivå, även utan möjlighet till en åttondels föräldrapenning. Införandet av förmånsnivån en åttondel har medfört en viss obalans mellan föräldrapenning och sjukpenning. Förmånsnivån en åttondel saknar nämligen motsvarighet inom sjukförsäkringen. Det är endast möjligt att få sjukpenning som en fjärdedels, halv, tre fjärdedels och hel förmån. Denna obalans finns också genom att en förälder kan arbeta deltid i en omfattning där inte motsvarande ersättningsnivåer finns. Motsvarande rätt till delledighet med en åttondel bör också tas bort i föräldraledighetslagen.

Utredningens förslag om att ta bort rätten till föräldrapenning motsvarande en åttondels förmån baseras i huvudsak på att nyttjandet av en åttondels förmån är förhållandevis litet. Av det totala antalet utbetalda föräldrapenningdagar under 2004 ersattes knappt en tiondels procent med en åttondelsförmån, uttryckt i summerade deltidsg dagar. De allra flesta som tar ut föräldrapenning gör det på heltid. Av samtliga utbetalda nettodagar tas 96,8 procent ut på heltid medan antalet deltidsgnettodagar utgör 3,2 procent. Det kan

vara motiverat att se på det faktiska antalet nyttjade deltid dagar, där varje deltid dag räknas som en dag, då varje deltid dag motsvaras av ett faktiskt behov hos föräldrarna att nyttja denna möjlighet. Men även med detta mått är nyttjandet av åttondelsnivån lågt. Uttaget vid olika omfattningar av tillfällig föräldrapenning visar ett liknande mönster. Omfattningen av nyttjandet av tillfällig föräldrapenning motsvarande en åttondels förmånsnivå är dock lägre än nyttjandet av föräldrapenningen. Föräldrar arbetar deltid i varierande omfattning och har dessutom olika skyddsregler för sin sjukpenninggrundande inkomst beroende på arbete i annan omfattning än den faktiska arbetstiden. Till denna grupp kommer också de som har någon grad av sjukdom eller arbetsskada. Samma nivå på föräldrapenningen kan därför motsvara olika lång arbetstid. En åttondels ersättning motsvarar vid heltidsarbete en timme medan för en person med kortare arbetstid motsvarar ersättningen kortare tid än en timme.

Utredningen anser att utgångspunkten måste vara att regelverket ska vara möjligt att överblicka och förstå och enkelt att administrera. Ett steg i riktningen är att anpassa uttagen på deltid i föräldraförsäkringen till uttagen på deltid i sjukförsäkringen. Föräldrarnas behov av möjligheten att nyttja förmånen kan inte sägas motsvara administration av förmånen. Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att förmånsnivån motsvarande en åttondels förmån i föräldrapenningen slopas. Rätten till föräldraledighet kvarstår och utökas i viss mån, se avsnitt 8.9.

Förslaget föranleder motsvarande ändringar i föräldraledighetslagen.

Regeländringar

Förslaget medför ändringar i 4 kap. 7, 8, 14 och 18 §§ AFL samt i 3 § första stycket 3 p och 6 § föräldraledighetslagen.

8.9 Den sjukpenninggrundande inkomsten förändras

Utredningens förslag: Skyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten efter barnets födelse förlängs med ett halvt år. Förälder som helt eller delvis avstår från förvärvsarbete för vård av barn får därmed behålla sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI) fram till dess barnet fyller ett och ett halvt år.

När barnet har fyllt ett och ett halvt år upphör SGI-skyddet. Om föräldern därefter inte övergår till förvärvsarbete eller omfattas av SGI-skydd fastställs SGI till ett belopp som motsvarar den framtida förvärvsinkomsten.

Den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning när barnet är mellan ett och två år tas bort. Även den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning när en kvinna som blir gravid på nytt innan barnet uppnått en ålder av ett år och nio månader och vid adoption av ett barn inom viss tid efter det att ett annat barn fötts eller adopterats tas bort.

Utredningens bedömning: Frågan om det fortsatta SGI-skyddet i de fall föräldern i oavbruten följd antingen är helt ledig från sitt förvärvsarbete och uppbär hel föräldrapenning eller har förkortad arbetstid och uppbär föräldrapenning som minst motsvarar arbetstidens nedsättning bör lämpligen utredas i ett större sammanhang.

Nuvarande regler

Enligt 3 kap. 5 § tredje stycket 5 AFL har en försäkrad förälder, som är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn, rätt att behålla sin sjukpenninggrundande inkomst fram till barnets ettårsdag (SGI-skydd).

I de fall SGI:n sänks när barnet fyllt ett år används en särskild beräkningsgrund för fortsatt rätt till föräldrapenning på oförändrad eller höjd nivå. Enligt 4 kap. 6 § sjätte stycket AFL beräknas föräldrapenningen då lägst på grundval av den SGI som gällde innan sänkningen skedde eller som regel den högre inkomst som löneutvecklingen inom yrkesområdet därefter föranleder, om föräldern avstår från förvärvsarbete för vård av barn till dess barnet fyller två år. Om kvinnan är gravid innan barnet har uppnått en ålder av ett år och nio månader skall hennes föräldrapenning även fortsättningsvis beräknas på motsvarande sätt. Detsamma gäller vid adop-

tion av barn som sker inom två år och sex månader efter det att det föregående barnet fötts eller adopterats.

SGI-skydd till dess barnet fyller ett och ett halvt år

Reglerna om SGI har stor betydelse inom socialförsäkringen eftersom de skall spegla den försäkrades inkomstbortfall. Särskilt stor betydelse har SGI för föräldrar som skall planera sin föräldraledighet. För kvinnor är det angeläget att kunna tillförsäkra sig ett sjukpenningsskydd under graviditeten och inför förlossningen.

Enligt 5 § föräldraledighetslagen (1995:584) har en förälder rätt till hel ledighet för vård av barn till dess barnet är 18 månader oavsett om föräldern får föräldrapenning eller inte. För tid därefter har föräldern rätt till hel ledighet om föräldern får hel föräldrapenning enligt 4 kap. AFL. Föräldraledighetslagen ingår som en väsentlig del i dagens arbetsrättsliga regelverk och utgör ett betydelsefullt instrument i arbetet för jämställdhet i arbetslivet. En föräldraledig person får också anses ha kvar oförändrad anknytning till förvärvslivet under den tid som ledigheten varar enligt föräldraledighetslagen.

Utredningen anser att reglerna om SGI-skydd i AFL bör korrespondera med arbetsrättens regler om hel föräldraledighet vilket motiverar en anpassning av SGI-skyddet till samma tid. En sådan förändring kommer troligtvis att medföra att fler föräldrar kommer att ta ut merparten av sina föräldrapenningdagar inom tidsramen för SGI-skyddet. Det i sin tur medför att Försäkringskassans omfattande administrativa arbete minskar samt att reglerna förenklas både för föräldrarna och för Försäkringskassan, vilket bidrar till en mer likformig och rättvis tillämpning av regelverket.

De föräldrar som enligt nuvarande regler i AFL får sin SGI sänkt mellan barnets ettårsdag och dagen före den dag barnet fyller ett och ett halvt år, och gör anspråk på en annan SGI-baserad förmån än föräldrapenning innan de fått ett nytt stadigvarande arbete och en SGI på samma nivå som tidigare påverkas positivt av förslaget. Det är betydligt fler kvinnor än män som utnyttjar möjligheten att gå ner i arbetstid och tillbringa mer tid med barnet, med följderna att SGI kan sänkas. Förslaget gynnar med nuvarande nyttjandemönster kvinnor i högre utsträckning än män.

Mot denna bakgrund och med beaktande av att antalet dagar med föräldrapenning successivt har utökats och med utredningens

förslag kommer att uppgå till totalt 450 dagar, föreslår utredningen att SGI-skyddet för vård av barn anpassas till bestämmelserna i 5 § föräldraledighetslagen om hel föräldraledighet utan krav på att föräldrapenning tas ut.

Förslaget omfattar även dem som inte har förvärvsarbete. Således även studerande. Alla föräldrar garanteras härigenom lika behandling. Motsvarande förändring görs även när det gäller adoption av barn.

SGI när barnet har fyllt ett och ett halvt år

Utredningens förslag innebär alltså att när barnet har fyllt ett och ett halvt år upphör det ovannämnda SGI-skyddet. Om föräldern därefter inte omfattas av SGI-skydd fastställs SGI till ett belopp som motsvarar den framtida beräknade förvärvsinkomsten.

Enligt praxis har SGI-skyddet i vissa fall kunnat behållas även efter att barnet fyllt ett år. Sådana efterskyddsregler har ansetts föreligga i de fall föräldern i oavbruten följd antingen är helt ledig från sitt förvärvsarbete och uppbär hel föräldrapenning eller har förkortad arbetstid och uppbär föräldrapenning som minst motsvarar arbetstidens nedsättning. Det finns en del avgöranden från Försäkringsrätten för Mellansverige, bl.a. målnr 2125-1986, och Försäkringsöverdomstolen, bl.a. mål nr 2191-1989 och 1736-1990, där man har behandlat frågan om det fortsatta SGI-skyddet. Det kan dock konstateras att det saknas refererade avgörande från Regeringsrätten.

Försäkringskassan har till stöd för tillämpningen gett ut RFV (2004:5) Vägledning Sjukpenninggrundande inkomst – och årsarbetstid. Försäkringskassan har bl.a. uttalat följande (s. 123 f.);

SGI-skyddet fortsätter att gälla efter barnets ettårsdag om den försäkrade föräldern i oavbruten följd är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete och under den tiden uppbär föräldrapenning. För att kunna vara ledig i oavbruten följd från förvärvsarbete för vård av barn som fyllt ett år bör en försäkrad som är

- helt ledig från sitt förvärvsarbete ta ut minst fem föräldrapenningdagar per kalendervecka eller
- delvis ledig från förvärvsarbete ta ut ett proportionellt färre antal föräldrapenningdagar än den som är helt ledig från förvärvsarbete enligt 1.

Försäkringskassan anger vidare att bedömningen av om uttaget enligt 2 punkten skall motsvara minskningen i arbetstid bör göras i förhållande till den arbetstid som ligger till grund för den sjukpenninggrundande inkomst som gällde före arbetstidsminskningen. Bedömningen av uttaget enligt 1 och 2 punkterna motsvarar minskningen i arbetstid bör göras antingen dag för dag eller över en period av en kalendervecka. När arbetstiden per kalendervecka varierar bör bedömningen i stället göras utifrån den längre schema-lagda arbetstidscykeln som den försäkrade har vid uttagstillfället.

Det kan även konstateras att SGI-utredningen har utrett frågan om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande Sjukpenninggrundande inkomstskydd och anpassning (SOU 2003:50 s. 92 ff.), en förlängning av SGI-skyddet och den särskilda beräkningsgrunden inom föräldrapenningen, men inte några förändringar av den tillämpning som gäller för efterskyddsreglerna inom föräldraförsäkringen.

Enligt utredningen är det ett problem när det gäller att fastställa SGI:n att SGI:n och föräldrapenningen styrs av olika regelverk. Föräldrapenningen är kopplad till normalarbetstiden för heltidsarbetande medan SGI:n inte alls har någon sådan koppling utan baseras på inkomst från faktisk arbetstid. Faktisk arbetstid kan bestå av antingen färre eller fler veckoarbetstimmar än normalarbetstiden. Därför borde det egentligen krävas att en förälder som är helt ledig från sitt arbete tar ut sju föräldrapenningdagar per vecka för att kunna anses ta ut föräldrapenning i oavbruten följd. I RFV:s vägledning med återopad praxis anges dock att det inte krävs mer än fem arbetsdagar. Ett faktiskt uttag kopplat till normalarbetstiden för heltidsarbetande motsvarar då fem arbetsdagar och två fridagar per vecka. Utredningen anser inte det rimligt att låta det särskilda skyddet beräknas på det sättet. För att få ett rättvisare system som även innefattar andra arbetsformer borde bedömningen vara utformad på ett mer flexibelt sätt.

Utredningen har övervägt om det finns anledning att reglera tillämpningen. I direktiven anges särskilt att reglerna för föräldraförsäkringen skall vara enkla att tillämpa för försäkringskassorna samt enkla och förutsägbara för föräldrarna. Att en oreglerad praxis kan orsaka oklarheter talar för att tillämpningen borde kodifieras. Det är dock tveksamt om detta är lämpligt då förutsättningarna är relativt detaljinriktade. Enligt utredningen är det även ett problem när det gäller att fastställa SGI:n, att SGI:n och föräldrapenningen styrs av olika regelverk. Det kan därför vara intressant att granska

föräldrars efterskyddsregler i ett bredare perspektiv och utifrån ett vidare sammanhang. En sådan genomgripande översyn av socialförsäkringarna görs av Utredningen om socialförsäkringarna (dir. 2004:129), vari bl.a. en analys av reglerna om efterskydd ingår. Utredningen kommer dock inte att lämna några förslag utan deras resultat utgör underlag för en kommande parlamentarisk utredning som har att lämna förslag till en reformerad socialförsäkring. Detta kommer naturligtvis att ta tid. Utredningen ser dock inte det som ett hinder att frågan drar ut på tiden.

Den tillämpning som gäller i dag kan fortsätta att gälla under tiden. Mot bakgrund av vad som nu sagts lämnar utredningen inte några förslag till ändring av SGI-skyddet när barnet har fyllt ett och ett halvt år.

Oavsett hur beräkningen nu görs så innebär det sagda att SGI:n skyddas mot sänkning oavsett om föräldrapenningen tas ut på grund- eller sjukpenningnivå. Det finns inte någon tidsmässig begränsning utan det utökade skyddet för föräldrapenningen gäller från barnets ett och ett halvårsdag och framåt till dess förutsättningarna för att bibehålla detta SGI-skydd inte längre föreligger.

Den särskilda beräkningsgrunden för föräldrapenning för kvinnor som är gravida innan barnet är ett år och nio månader gammalt m.m.

Nuvarande regler om rätt till bibehållen föräldrapenningnivå för kvinnor som är gravida innan barnet är ett år och nio månader gammalt har stor påverkan på familjeplaneringen. Kritik mot denna regel har framförts från hälsosynpunkt, dvs. att täta graviditeter och förlossningar kan innebära ökade risker för kvinnans hälsa. Ett slopande av den särskilda beräkningsgrunden kommer enligt utredningen att leda till att kvinnor i större utsträckning arbetar mellan graviditeter. Detta bidrar till ökade möjligheter till arbetskraftsdeltagande vilket i sin tur leder till ökad jämställdhet. Förslaget skulle också innebära ett upprätthållande av inkomstbortfallsprincipen, vilket stärker sambandet mellan arbetsinkomst och ersättning från försäkringen.

Föräldraförsäkringen bör sträva efter att vara flexibel och bör i princip inte påverka fruktsamheten. Den särskilda beräkningsgrunden har inneburit en förändring av fruktsamheten. Födelseintervallen mellan barn har förkortats och anpassats efter regeln.

Mot den bakgrunden och med beaktande av att det grundläggande SGI-skyddet vid barns födelse föreslås bli förlängt med ett halvår anser utredningen att det finns skäl att slopa den särskilda beräkningsgrunden för denna grupp. Med samma motiv slopas även den särskilda beräkningsgrunden som finns vid adoption av barn.

Regeländringar

Förslaget medför ändringar i 3 kap. 5 § tredje stycket 5 och i 4 kap. 6 § AFL.

8.10 Föräldrapenning utges fram tills barnet har fyllt fyra år

Utredningens förslag: De 450 dagarna i samband med barns födelse får tas ut till dess barnet har fyllt fyra år. Det innebär en ändring av den tid under vilken föräldrapenning kan betalas, från det barnet har fyllt åtta år till det barnet har fyllt fyra år.

Även den tid under vilken föräldrapenning i samband med adoption av barn kan betalas ut förändras i motsvarande mån.

Nuvarande regler

Enligt 4 kap. 3 § sjunde stycket AFL kan föräldrapenning betalas längst till dess att barnet har fyllt åtta år eller till dess barnet avslutar sitt första skolår. Vid adoption av barn gäller enligt 4 kap. 5 § att tidpunkten då den försäkrade får barnet i sin vård likställs med tidpunkten för barnets födelse. För ett adopterat barn betalas föräldrapenning längst till dess att barnet fyllt tio år.

En arbetstagare som är förälder har under vissa förutsättningar rätt att vara ledig från sin anställning för att vårda sitt barn. Rätten till föräldraledighet regleras i föräldraledighetslagen (1995:584). 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. Kvalifikationstid krävs i anställningen.

En förälder som inte uppbär föräldrapenning har enligt 7 § 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.¹ En förälder kan alltså välja att arbeta alltifrån tre fjärdedelar och uppåt till dess barnet fyllt åtta år eller gått ut sitt första skolår.

Förslag med motivering

Utredningen föreslår att de 450 dagarna med föräldrapenning enligt AFL i samband med barns födelse får tas ut till dess barnet har fyllt fyra år. Det innebär en inskränkning av den tid under vilken föräldrapenning kan betalas, från det barnet fyller åtta år till det barnet fyller fyra år. I motsvarande mån räknas tidpunkten från när den försäkrade får barnet i sin vård för adopterade barn.

Utredningen ser dock inte någon anledning att ändra reglerna om rätt till ledighet enligt föräldraledighetslagen. Dessa bibehålls oförändrade. Det är viktigt att föräldrarna har en rätt till hel ledighet från arbetet till det att barnet uppnår ett och ett halvt års ålder samt en rätt att förkorta arbetstiden fram till barnet fyllt åtta år eller avslutat det första skolåret. Eftersom föräldrapenningen endast kan utges till dess barnet fyllt fyra år och för adopterade utifrån tidpunkten när den försäkrade får barnet i sin vård medför förslaget att föräldraledighetslagens självständiga rätt till ledighet får ökad betydelse.

Utredningen gör bedömningen att en begränsad tid under vilken föräldrapenning får tas ut i kombination med införandet av en oförändrad rätt till föräldraledighet och införandet av de nya barndagarna (se avsnitt 8.11) är en väl avvägd kombination. Det följer också väl föräldrarnas eget val av uttagsmönster.

Ofta väljer föräldrarna att ta ut föräldrapenning i direkt anslutning till barns födelse. Det mesta av föräldraledigheten tas under barnens två första levnadsår. I genomsnitt används 80 procent av föräldrapenningdagarna innan barnet uppnått två års ålder. Kvinnornas uttag av föräldrapenning är relativt stort fram till dess att barnet är ca ett och ett halvt år. Därefter minskar kvinnornas uttag markant men är dock i samtliga åldersintervall större än männens

¹ Prop. 1977/78:104 s. 46.

även om skillnaden minskar ju äldre barnet blir. Män tar ut mest föräldrapenning då barnet är i åldern ett till ett och halvt år. För både kvinnor och män gäller att mest föräldrapenning tas ut under sommarmånaderna juni, juli och augusti. 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 år 2002 som hunnit bli två men inte tre år har 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. Även om männens uttag av föräldrapenningen har ökat under det senaste decenniet finns det dock en förvånansvärt stor andel fäder som inte tagit ut en enda dag av föräldrapenningen. Under barnets första år är det omkring 60 procent av fäderna som inte tar ut föräldrapenning, efter barnets andra levnadsår sjunker denna andel till omkring 45 procent och sett till hela föräldrapenningsperioden är det omkring 20 procent av papporna som över huvud tagit inte nyttjar sin rätt till föräldrapenning.² Studier har dock visat att män är hemma och vårdar sina barn i ungefär samma utsträckning som de nyttjar föräldraförsäkringen, dvs. är de hemma och tar hand om barnet tar de vanligtvis också ut föräldrapenning. Möjligheten att ta ett vårdande ansvar för sitt barn är dock inte strikt knuten till uttaget av föräldrapenning. Det finns exempelvis skiftarbeten som möjliggör för föräldrar att vårda barnet utan att nyttja föräldraförsäkringen.

Utredningen är medveten om att förslaget medför en inskränkning så till vida att möjligheten att förlänga antalet dagar med föräldrapenning efter barnets fyraårsdag genom att nyttja delledighet försvinner. Detta särskilt som lägstanivådagarna och åttondelsnivån också försvinner, se avsnitt 8.7 och 8.8. Därtill kommer att en arbetstagare efter att barnet fyllt fyra år endast har rätt att förkorta arbetstiden upp till en fjärdedel, dvs. måste arbeta minst 75 procent. I praktiken är det dock få som utnyttjar denna möjlighet. Det väsentliga är att föräldrapenningen i så stor utsträckning som möjligt nyttjas under barnets första levnadsår då grunden läggs för en djup och nära kontakt mellan barn och förälder. Utred-

² SOU 2003:36, *En jämställd föräldraförsäkring?*, Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2003.

ningen föreslår en särskild utvidgad rätt till ledighet genom införande av barndagar för att tillgodose behovet av ledighet för föräldrarna för de äldre barnen i samband med terminsstart, skolavslutningar och liknande. Det behov av ledighet som kan finnas utöver rätten till föräldrapenning bedöms tillgodosedd med den särskilt utvidgade rätten till ledighet för barndagar som föreslås i avsnitt 8.11.

Flexibiliteten i försäkringen minskar med utredningens förslag eftersom föräldrarnas möjligheter att avgöra när de själva vill ta ut föräldrapenning för att stödja barnet i speciella situationer begränsas. Mot bakgrund av att föräldrar även fortsättningsvis har lätt att arbeta deltid och med beaktande av hur föräldrarna i dag tar ut föräldrapenning bedömer utredningen att en förkortad tidsram inte är en avgörande inskränkning i föräldrarnas möjligheter att använda föräldraförsäkringen flexibelt. Härtill kommer att en koncentration av uttaget av föräldraledighet till de första levnadsåren också är förenligt med barnets bästa.

Utredningens förslag om en mer begränsad tid under vilken föräldrapenning kan betalas ut ger en ökad överblickbarhet och goda planeringsförutsättningar. Administrationen blir enklare och planeringen av föräldraledigheten på arbetsplatser underlättas. En begränsad tidsram underlättar Försäkringskassans administration genom att man inte behöver registrera ersatta dagar och beräkna en växlande SGI under så lång tid som åtta år.

Förslaget medför en minskad kostnad för administrationen av föräldraförsäkringen. Förslaget medför ingen förändring av kostnaderna för föräldraförsäkringen.

Regeländring

Förslaget medför ändringar i 4 kap. 3 § AFL.

8.11 Barndagar och barnledighet införs

Utredningens förslag: En ny föräldrapenningförmån – barndagar – införs i föräldraförsäkringen. En förälder till barn som har fyllt fyra år men inte tio år har rätt till tillfällig föräldrapenning för två dagar per förälder och år när föräldern avstår från förvärvsarbete i samband med vård av barn eller för besök i barns förskola, skola eller fritidshem (barndagar). Barndagar är inte möjliga att överföra mellan åren eller mellan föräldrar. Barnets föräldrar har möjlighet att ta ut barndagarna samtidigt. Dagarna skall kunna tas ut som hel förmån.

En ny rätt till ledighet för vård av barn införs också i föräldraledighetslagen – barnledighet. En förälder har rätt till ledighet enligt föräldraledighetslagen med åtta dagar per år för vård av barn under den tid föräldern har barn som fyllt fyra år men inte tio år. Föräldern har rätt att ta ut ledigheten i form av hel ledighet. Kvalifikationstid krävs i anställningen. Dessutom införs en rätt till ledighet för de två barndagar som föräldern har rätt till enligt AFL. Arbetstagare som byter anställning under året har rätt till barnledighet i den nya anställningen endast i den mån han eller hon inte redan har tagit ut sådan ledighet.

Utredningens bedömning: En förälder till barn som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade som avstår från förvärvsarbete omfattas av förslaget enligt vad som sagts, men bibehåller samtidigt sin mer omfattande rätt till tillfällig föräldrapenning i form av kontaktdagar för de ändamål som anges särskilt i 4 kap. 10 § AFL.

8.11.1 Barndagar

Nuvarande regler

Kontaktdagar infördes för första gången den 1 januari 1986. Reglerna innebar att två ersättningsdagar per barn och år för barn mellan fyra och tolv år inom den tillfälliga föräldrapenningen gavs till föräldrar som avstod från förvärvsarbete i samband med föräldrautbildning, besök i barns förskola, skola eller fritidsverksamhet (prop.1984/85:78 och bet. 1984/85:SfU10, rskr. 1984/85:96). De två kontaktdagarna avskaffades den 1 juli 1995 i samband med budgetsaneringen på grund av det statsfinansiellt ansträngda läget

(prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:fiU20, rskr. 1994/95:448). Kontaktdagarna infördes på nytt inom ramen för den tillfälliga föräldrapenningen den 1 juli 2001 (prop. 2000/01:44) för att sedan åter upphöra att gälla den 1 juli 2003 (prop. 2002:03:100).

Föräldrar till barn som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, har dock kvar en mer omfattande rätt till kontaktdagar (proposition 1994/95:150 bil 5). Uttagsperioden för dem sträcker sig från barnets födelse tills barnet har fyllt 16 år. Antalet dagar är högst tio per barn och år. Dessa föräldrar har rätt att avstå från förvärvsarbete för av tre i 4 kap. 10 § tredje stycket AFL angivna ändamål.

Förslag med motivering

Enligt utredningens uppfattning är det angeläget att komplettera förslaget om en ny och begränsad tidsram för nyttjande av föräldrapenning för barn med ett förslag om att återinföra en rätt för föräldern till ledighet från förvärvsarbete för samtliga barn som har uppnått en ålder av fyra år. Det är angeläget att föräldrar får tillfälle att medverka i förskola och skola. Det är också positivt för både barn och föräldrar att föräldrarna får insikt i barnets vardag. Det ger en ömsesidig trygghet och möjlighet att bearbeta eventuella problem.

Utredningen föreslår att det åter förs in en förmån inom den tillfälliga föräldraförsäkringen med rätt till uttag och ersättning för föräldrar enligt föräldraförsäkringen. Förmånen har en delvis ny karaktär. För att svara bättre mot dagens krav bör dagarna också få en mer modern framtoning. Förmånen skall därför benämnas barndagar. Rätten till barndagar skall gälla för alla barn från det barnet har fyllt fyra år tills det fyller tio år. Rätten till barndagar tar vid då rätten till föräldrapenning med anledning av barns födelse upphör och varar för de flesta barn fram till barnet avslutat tredje klass i skolan. Behovet av barndagar bedöms vara störst i dessa åldrar.

I stort sett är förmånen uppbyggd på samma sätt som de tidigare kontaktdagarna. Enligt utredningens mening bör det dock finnas utrymme för att ta ut dagar även i de fall föräldern avstår från förvärvsarbete för att vårda barnet. Till skillnad från kontaktdagarna, som kunde ta ut i samband med föräldrautbildning, besök i barns förskola, skola eller fritidsverksamhet, skall barndagarna

även kunna tas ut av en förälder för att kunna vara hemma och vårda ett barn.

Utredningen har övervägt om dagarna skulle kunna tas ut som hela dagar eller del av dag och stannat för att endast hel förmån skall kunna nyttjas. Det är framför allt av administrativa skäl som det inte bör vara möjligt att nyttja del av förmånen. Det skall inte finnas möjlighet att spara barndagar mellan åren utan en förälder har rätt till ersättning för två dagar per år utan rätt att överföra dagar till kommande år. Detta oavsett hur många barn det finns i familjen. Föräldrarna ska ha möjlighet att ta ut barndagar samtidigt men inte ha möjlighet att överlåta dagar till varandra.

Förmånen omfattar alla typer av förvärvsarbete; såväl anställda som egenföretagare.

Även en förälder till barn som omfattas av 1 § LSS som avstår från förvärvsarbete ges rätt till barndagar enligt vad sagts, men bibehåller samtidigt sin mer omfattande rätt till tillfällig föräldrapenning i form av kontaktdagar för de ändamål som anges särskilt i lagen. Dessa får med utredningens förslag om barndagar ett extra stöd eftersom de redan i dag i viss mån är kompenserade för det behov som barndagarna ska täcka. Utredningen har övervägt om inte samtliga dagar borde få en och samma benämning. Namnet kontaktdagar är dock etablerat inom den nämnda gruppen. Vid kontakt med Handikappombudsmannen framkom även att de önskar bibehålla benämningen kontaktdagar. Orsaken anges vara att en ändring kan medföra oklarheter och uppfattas som att förmånen förändrats. Benämningen kontaktdagar bibehålls därför oförändrat.

För en förälder till ett adopterat barn gäller bestämmelserna i tillämpliga delar. I de allra flesta fall är de barn som adopteras inte äldre än att även en adoptivförälder har möjlighet att ta ut barndagar. Gruppen får därmed anses tillgodosedd. Några särregler föreslås inte.

8.11.2 Barnledighet m.m.

Nuvarande regler

Enligt 4 § föräldraledighetslagen (1995:584) har en kvinnlig arbetstagare oavsett om hon uppbär föräldrapenning eller inte rätt till hel ledighet i samband med sitt barns födelse under en samman-

hängande tid om minst sju veckor före den beräknade tiden för förlossningen och sju veckor efter förlossningen (mammaledighet). Om hon inte är ledig på annan grund skall två veckor av denna ledighet vara obligatoriska före eller efter förlossningen. Rätten till ledighet efter förlossningen är inte beroende av att kvinnan vårdar barnet.

Enligt 5 § andra stycket samma lag har en förälder rätt till hel ledighet medan föräldern får hel föräldrapenning enligt 4 kap. AFL. Under tiden då en förälder får tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels föräldrapenning har föräldern, enligt 6 §, rätt till förkortning av normal arbetstid i motsvarande mån.

Oavsett om en förälder uppbär föräldrapenning har han eller hon, enligt 7 §, 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. En förälder kan alltså välja att arbeta alltifrån tre fjärdedelar och uppåt till dess barnet fyllt åtta år eller gått ut sitt första skolår.

Förslag med motivering

För att möjliggöra för förvärvsarbetande arbetstagare att kunna ta ledigt från sitt arbete för att vårda barn även i de fall barnet har fyllt fyra år föreslås att en förälder även skall ha en rätt till ledighet enligt föräldraledighetslagen. Enligt utredningens mening skall en förälder ha rätt till hel ledighet under åtta dagar per år från det att barnet fyllt fyra år tills barnet fyller tio år. Detta oavsett hur många barn det finns i familjen. Den ena föräldern skall inte heller kunna överlåta dagar till den andre föräldern.

Dagarna bör få tas ut i enlighet med vad som gäller för ledighet med föräldrapenningförmåner. Utredningen har övervägt om dagarna enbart skulle kunna tas ut som hela eller halva dagar men stannat för att rätten endast skall omfatta hel ledighet. Det skall inte finnas möjlighet att spara barndagar mellan åren utan en förälder har rätt till ledighet för sammanlagt tio dagar per år utan rätt att överföra dagar till kommande år. Detta oavsett hur många barn det finns i familjen. Föräldrarna skall inte ha möjlighet att överlåta dagar till varandra.

Kvalifikationstid enligt 9 § föräldraledighetslagen krävs i anställningen för att föräldern skall ha rätt att vara barnledig utan rätt till ersättning enligt AFL. Någon motsvarande kvalifikationstid för rätt till ledighet från arbetet med ersättning enligt AFL införs inte. Det innebär att en nyanställd arbetstagare i första hand har att använda de ersättningsgilla barndagarna. Jämför 3 kap. 4 § socialförsäkringslagen (1999:799). Först när arbetstagaren uppfyllt kvalifikationstiden i 9 § föräldraledighetslagen har han eller hon rätt att vara ledig från arbetet för återstående dagar.

I regeringens skrivelse Förstärkning och förenkling, ändringar i anställningsskyddslagen och föräldraledighetslagen (Ds 2005:13) föreslås att föräldraledighets dagens regler om kvalifikationstid skall upphöra att gälla, då reglerna är en omotiverad inskränkning i rätten till föräldraledighet och står i konflikt med jämställdhetslagen. Om förslaget genomförs medför det, enligt utredningens mening, att en nyanställd arbetstagare kommer att likställas med en arbetstagare som uppfyller kvalifikationstiden.

Anmälan

Föräldrarnas rätt till ledighet skall anmälas enligt huvudregeln i 13 § första stycket föräldraledighetslagen minst två månader i förväg eller så snart det kan ske. Utredningen anser inte att det generellt finns anledning att ha en kortare anmälningstid, eftersom dagarna kan planeras in i förväg.

Administration

Det åligger arbetsgivaren att administrera de dagar som föräldern har rätt till enligt föräldraledighetslagen. Om föräldern byter arbetsgivare har arbetstagaren rätt att ta med sig rätten till ledighetsdagar till nästa arbetsgivare. Reglerna utformas så att en arbetstagare som byter anställning under kalenderåret skall ha rätt till barnledigt i den nya anställningen endast i den mån han eller hon inte redan har tagit ut sådan ledighet. Dessa regler överensstämmer i princip med de som redan finns beträffande när en arbetstagare byter arbetsgivare och uttag av semesterdagar enligt 6 § semesterlagen (1977:480). Det kan naturligtvis ifrågasättas hur kontrollen sedan kommer att gå till i praktiken. Utredningen har

inte ansett att det finns skäl att införa någon mer detaljerade bestämmelser i den delen. När det gäller rätten till semesterledighet vid anställningsbyte har det lösts så att det i affärsverksavtalet och bolagsavtalet på det statliga området föreskrivs att intyg om uttagen semester skall utfärdas av arbetsgivaren vid anställningens upphörande. Motsvarande bestämmelser finns också i avtalet om allmänna villkor för tjänstemän inom verkstadsindustrin och flera tjänstemannaavtal.³ Enligt utredningen kan bevisfrågan lösas på motsvarande sätt beträffande barnledigheten. I de flesta fall får man också förmoda att arbetsgivaren kan förlita sig på arbetstagarens uppgifter, annars ringa och kontrollera med tidigare arbetsgivare. Det handlar om en liten grupp arbetstagare som byter arbete under kalenderåret och som har barn i åldrarna 4–10 år. Dessutom rör det en förhållandevis kort tid, då en arbetstagare först skall uppfylla en kvalifikationstid om sex månader innan han eller hon har rätt till ledighet i den nya anställningen. Det bortsett från detta handlar det i ekonomiska termer om några dagars produktionsbortfall. Se i övrigt avsnittet 9.5 om effekter för företagens villkor.

Rätt till ledighet med tillfällig föräldrapenning

I föräldraledighetslagen införs även en rätt för förvärvsarbetande arbetstagare till ledighet för de två barndagar som föräldern har rätt till enligt AFL.

Konsekvenser för förvärvsarbetande föräldrar

Utredningen har diskuterat vilken förälder som kan komma att utnyttja rätten till ledighet utan föräldraförmån, dvs. för åtta dagar per år. Många föräldrar och särskilt ensamstående föräldrar med små ekonomiska möjligheter kommer antagligen att använda sig av de två ersatta dagarna enligt AFL, men inte fler. De föräldrar som har det bättre ställt eller friare arbetsformer kommer troligen att använda systemet i mindre utsträckning. Möjligen kan man tänka sig att föräldrar som arbetar inom yrken som har schemalagd arbetstid kommer att nyttja rätten till ledighet, då dessa kan begära sådan ledighet över längre helger och i samband med skolavslutning m.m.

³ Bo Ericson och Kurt Eriksson, Semesterlagen, 1994, s. 41.

Regeländringar

Förslaget innebär ändringar i 4 kap. 10 och 12 §§ AFL. Förslaget innebär att det i föräldraledighetslagen införs en ny paragraf, 5 a §, och att 3 § ändras.

8.12 De tio särskilda dagarna i den tillfälliga föräldrapenningen bibehålls till viss del

Utredningens bedömning: Försäkringskassans möjlighet enligt 4 kap. 10 § femte stycket AFL att besluta att en annan försäkrad än en förälder kan få rätt att i vissa situationer uppbära tillfällig föräldrapenning under tio dagar i samband med barns födelse eller adoption bibehålls. Förutsättningarna är i likhet med i dag att en annan försäkrad än föräldern avstår från förvärvsarbete och att det endast finns en förälder som har rätt till föräldrapenning.

Utredningens förslag: Den särskilda förutsättningen – att den andra föräldern inte kan eller på grund av besöksförbud eller liknande eller på grund av andra särskilda omständigheter sannolikt inte kommer att nyttja sin rätt – bibehålls. Rätten till tillfällig föräldrapenning för annan försäkrad är beroende av om den andra föräldern sannolikt kommer att använda tio av de trettio dubbeldagar med föräldrapenning som han eller hon har rätt till.

Nuvarande regler

Enligt 4 kap. 10 § femte stycket AFL kan Försäkringskassan besluta att annan försäkrad än en fader eller moder som avstår från förvärvsarbete i samband med barns födelse eller adoption skall få rätt till tillfällig föräldrapenning för sagda ändamål. Detta gäller endast under förutsättning att det i realiteten endast finns en förälder med rätt till föräldrapenning. Som förutsättning räknas t.ex. upp de fall där fadern på giltig grund sannolikt är förhindrad att utnyttja sin rätt till tillfällig föräldrapenning. Tillfällig föräldrapenning utges under högst tio dagar per barn och utges inte för tid efter sextionde dagen efter barnets hemkomst efter förlossningen.

Vid adoption räknas tiden från den tidpunkt föräldrarna fått barnet i sin vård.

Förslag med motivering

Rätten för en annan försäkrad än en förälder att få tillfällig föräldrapenning i tio dagar för att delta i det nyfödda barnets vård i stället för föräldern genom att bistå med stöd och hjälp i hemmet eller med äldre syskon i samband med ett barns födelse eller adoption bibehålls. De tio dagarna kan förutom att vårda barnet användas för att vara med vid förlossningen, vårda ett annat barn i familjen, delta i vården av det nya barnet på sjukhuset och i hemmet och för att sköta hemmet den första tiden efter hemkomsten från sjukhuset. Dessa dagar kan även användas i samband med adoption för att t.ex. följa med den som skall ta emot barnet i ett annat land eller för att bistå i hemmet. Förmånen rör endast ett begränsat antal föräldrar men är av stor betydelse för dem som det berör.

Liksom tidigare gäller att den försäkrade skall avstå från förvärvsarbete och att det i princip endast finns en förälder med rätt till föräldrapenning. I de fall den andra föräldern inte kan eller på grund av besöksförbud eller liknande eller på grund av andra särskilda omständigheter sannolikt inte kommer att nyttja sin rätt knyts nu till nyttjandet av föräldrapenning i stället för som tidigare till utnyttjandet av pappdagarna. Utredningen föreslår att nyttjandet presumeras vara sammanlagt tio av de trettio dagar föräldern har rätt till. Omständigheter som kan utgöra sannolika skäl för att den andre föräldern inte kommer att nyttja sina dagar och det av andra omständigheter kan vara oskäligt att inte låta honom eller henne avstå är dock desamma som tidigare. Exempel på situationer när den andre föräldern inte kan ta del av vården av sitt barn är att föräldern ålagts besöksförbud eller är intagen på institution, t.ex. sjukhus, kriminalvårdsanstalt eller dylikt. Exempel på situationer när det skulle vara oskäligt att inte låta föräldern avstå från sin rätt är när föräldrarna inte har någon kontakt med varandra eller inte har för avsikt att leva tillsammans.

I de fall den andre föräldern inte avstått från sin rätt och annan försäkrad uppburit tio dagar med tillfällig föräldrapenning så har den andre föräldern om han eller hon så vill rätt att nyttja de återstående tjugo dubbeldagar med föräldrapenning enligt utred-

ningens förslag om samtida uttag. Om den andre föräldern i stället tagit ut t.ex. tre av sina dubbeldagar med föräldrapenning så har en annan försäkrad rätt att uppbära tillfällig föräldrapenning för sju dagar. Den tidigare avräkningen av de tio dagar som kunde ges till annan försäkrad gjordes mot de s.k. pappadagarna. Någon sådan avräkning görs inte längre. I stället föreslås nu att rätten till tillfällig föräldrapenning är beroende av om den andra föräldern kommer att nyttja tio av de trettio dubbeldagar han eller hon har rätt till. Förutsättningen för att en annan försäkrad ska kunna beviljas tillfällig föräldrapenning i tio dagar har i övrigt inte ändrats. Konstruktion är möjlig genom att både tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning anses som föräldrapenningförmåner.

Regeländringar

Förslaget innebär ändringar i 4 kap. 10 och 12 §§ AFL.

8.13 Särskild föräldrapenning införs

Utredningens förslag: En bestämmelse om ny föräldrapenningförmån införs i 4 kap. AFL. Försäkringskassan kan, efter att en ensamvårdande förälder har givit sitt medgivande, besluta att en annan försäkrad som avstår från förvärvsarbete får vårda ett barn i stället för föräldern och beviljas ersättning i form av särskild föräldrapenning. Förutsättningen är att föräldern på grund av egen sjukdom eller smitta inte själv kan vårda barnet samt att föräldern beviljats och annars skulle ha uppburit föräldrapenning.

Den särskilda föräldrapenningen beviljas med 80 procent av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst.

Den försäkrade som har rätt till särskild föräldrapenning skall i viss utsträckning likställas med en förälder. Det gäller vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten. Men även när det gäller förmånens storlek, föräldrapenning för tid före anmälan och sammanträffande av förmåner likställs den försäkrade med en förälder.

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

Motsvarande rätt till ledighet från förvärvsarbete för den försäkrade införs också i föräldraledighetslagen. Den försäkrade likställs i viss utsträckning med en förälder i föräldraledighetslagens mening och har motsvarande rättigheter, skyldigheter och skydd som anges i lagen för föräldern när denne eller denna utnyttjar sin rätt. Den försäkrades rätt att vara ledig avser dock endast tid under vilken föräldern har rätt till föräldrapenning enligt AFL.

8.13.1 Särskild föräldrapenning införs i föräldraförsäkringen

Förslag med motivering

Barn till en förälder med ensam vårdnad är en särskilt utsatt grupp som lever under mer sårbara förhållanden än barn i familjer där föräldrarna har gemensam vårdnad. Det finns också föräldrar med gemensam vårdnad men där en förälder i praktiken ensam har den faktiska vården om barnet. Dessa familjer har i regel ett mer begränsat socialt kontaktnät än andra familjer och är därmed i högre utsträckning beroende av stöd från samhället. Utredningen har diskuterat hur ett sådant stöd lämpligast bör komma till stånd. Socialtjänsten har visserligen det yttersta ansvaret för att bistå familjer i skilda livssituationer men utredningen har funnit att detta behov går att avgränsa och utforma inom ramen för föräldraförsäkringen. Utredningens förslag möter i detta avseende ett behov som tidigare inte tillgodosetts inom föräldraförsäkringen, att se till alla barns behov av vård och omsorg under den första tiden. Det är förhållandevis få barn som lever med en ensam vårdnadshavare, men för dem är frågan om en väl fungerande föräldraförsäkring angelägen.

Utredningen ser det därför som angeläget att en förälder som har rätt till hela föräldrapenningen och är hemma med föräldrapenning samt blir sjuk eller smittad med Försäkringskassans godkännande kan låta annan förvärvsarbetande försäkrad i stället för föräldern få rätt till en ersättning som träder i stället för föräldrapenning för vård av barn. Förslaget bedöms endast medföra marginella förändringar i arbetslivet.

I dag saknas möjligheter att bevilja en sådan förmån inom föräldraförsäkringen. Utredningen ser inte att den avsedda situationen passar in bland de befintliga föräldrapenningförmånerna;

varken inom föräldrapenningen som i dag förbehålls en förälder eller inom den tillfälliga föräldrapenningen.

En förälders rätt till föräldrapenning utgår från föräldrabegreppet i föräldrabalken. Att utvidga föräldrabegreppet inom föräldraförsäkringen så att även en annan försäkrad än föräldern skulle kunna uppbära föräldrapenning skulle innebära en så stor förändring och skapa obalans. Enligt utredningens mening skall rätten till föräldrapenning även fortsättningsvis utgå från föräldrabalkens konstruktion och förbehållas vårdnadshavare och med sådan likställd person. Förmånen till annan försäkrad skall inte avräknas mot förälderns föräldrapenning. Därför är det svårt att göra någon direkt överlåtelse av den ena förälderns föräldrapenningdagar till någon annan än den andre föräldern.

Förmånen passar inte heller in i den tillfälliga föräldrapenningen så som den är konstruerad i dag. Den tillfälliga föräldrapenningen är tänkt att användas vid frånvaro av mer kortvarigt slag. Till skillnad från den tillfälliga föräldrapenningen anser utredningen också att en annan försäkrad skall kompenseras fullt ut, dvs. ersättningen skall motsvara ersättning med föräldrapenning som kalenderdagsberäknas. I annat fall bedömer utredningen att inkomstskillnaden kan bli så stor att en annan försäkrad inte anser det ekonomiskt försvarbart att avstå från förvärsarbete. Eftersom utredningen inte anser att förmånen skall avräknas är det också svårt att låta föräldern överlåta sin rätt till dagar till en annan försäkrad. Ett avräkningsförfarande gentemot föräldrapenningen blir också alltför komplicerat då de båda förmånsslagen har olika beräkningsgrunder.

Möjligen kan man också tänka sig att låta förmånen ligga helt utanför 4 kap. AFL, kanske t.o.m. bilda en egen lag. Behovet av detta kan dock ifrågasättas då förmånen kommer att avse en mindre grupp ensamvårdande föräldrar. Utredningen har därför stannat vid att förmånen ändå bör ligga inom föräldraförsäkringen. En lösning är då att utvidga 4 kap. AFL med ett nytt förmånsslag. Utredningen anser inte att föräldraförsäkringen som sådan förlorar sin karaktär av en försäkring för föräldrar, om en ensamvårdande förälder ges möjlighet att undantagsvis, då föräldern själv är förhindrad att uppbära föräldrapenning på grund av sjukdom eller smitta, med Försäkringskassans godkännande låter en annan försäkrad vårda barnet med rätt till en ny förmån inom föräldraförsäkringen. En snarlik lösning finns också för en annan försäkrad

inom den tillfälliga föräldrapenningen. Utredningen föreslår att den nya förmånen benämns särskild föräldrapenning.

Särskild föräldrapenning

Förslaget om den särskilda föräldrapenningen innebär, att när en ensamvårdande förälder som uppbär föräldrapenning blir så sjuk att han eller hon inte kan vårda barnet skall en annan försäkrad som avstår från förvärvsarbete för att vårda barnet beviljas ersättning i form av en särskild föräldrapenning.

Med ensamvårdande förälder avses en förälder som i praktiken har den faktiska vårdsnaden om barnet. Det rör sig om situationer där den ena föräldern har ensam vårdnad om ett barn, föräldrar som har gemensam vårdnad om barnet men den andra föräldern inte har rätt till föräldrapenning och de fall då en förälder på grund av sjukdom eller handikapp varaktigt saknar förmåga att vårda barnet och den andre föräldern själv har rätt att uppbära hela föräldrapenningen (se 3 § fjärde och femte styckena AFL). Med utredningens förslag kommer även situationen där den ena föräldern har rätt till hela föräldrapenningen då den andre föräldern på grund av långvarigt fängelsestraff inte kan vårda barnet under den tid som föräldrapenningen längst kan utges också att omfattas. Reglerna skall även omfatta de situationer där det finns två föräldrar som har rätt till föräldrapenning, men den ena inte avser att nyttja sina dagar och inte heller överlåta dem och den andre föräldern i praktiken har den faktiska vårdsnaden om barnet.

Det ankommer på Försäkringskassan, efter den ensamvårdande föräldrarnas medgivande, att fatta beslut om att bevilja annan försäkrad förmånen och att bevilja ersättning.

Det finns redan i dag en möjlighet för Försäkringskassan att bevilja annan försäkrad rätt till tillfällig föräldrapenning i en snarlik situation som den nu föreslagna i 4 kap. 11 a § andra stycket AFL. Men till skillnad mot den särskilda föräldrapenningen riktar sig den tillfälliga föräldrapenningen till en förälder som arbetar och som avstår från förvärvsarbete på grund av sjukdom eller smitta och i den situationen inte kan vårda sitt barn. Försäkringskassan kan då, efter föräldrarnas medgivande besluta att annan försäkrad som i stället för föräldern avstår från förvärvsarbete skall få rätt till tillfällig föräldrapenning. När det gäller den särskilda föräldrapenningen förvärvsarbetar ju inte föräldern utan är ledig med föräldra-

penning. Eftersom konstruktionen är snarlik finns det anledning att så långt det är möjligt använda sig av de förutsättningar som gäller även för den nya förmånen. Angående den tillfälliga föräldrapenningen i denna del och dess förutsättningar, se närmare proposition 2000/01:44 Föräldraförsäkring och föräldraledighet, s. 30–32 och 44.

Utredningen anser att de krav som skall ställas på en ensamvårdande förälders sjukdom eller smitta skall följa de förutsättningar som gäller för den ovan nämnda tillfälliga föräldrapenningen. Föräldern skall alltså vara så sjuk att han eller hon inte kan vårda barnet. Vad som menas med sjukdom eller smitta kan således följa den tillämpning som utvecklats för den tillfälliga föräldrapenningen. Utredningen går därför inte närmare in på vilka situationer som avses. Liknande krav ställs också på föräldern i samband med prövning av den försäkrades rätt till sjukpenning för tid under vilken han eller hon annars skulle ha uppburit föräldrapenning enligt 3 kap. 7 § sjunde stycket AFL.

När det gäller den nya förmånen krävs vidare att den ensamvårdande föräldern beviljats och skulle ha uppburit föräldrapenning om han eller hon inte blivit sjuk eller smittad och att föräldern inte får föräldrapenning endast av det skälet att han eller hon för samma tid får sjukpenning eller motsvarande förmån. Undantag skall också göras för en förälder som inte fyllt 18 år och kvinnor som vid tiden för förlossningen är intagna i kriminalvårdsanstalt eller hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. När det gäller den gruppen finns det redan särbestämmelser i 4 kap. 18 § tredje och fjärde styckena AFL. Dessa regler bör gälla som tidigare och undantas därför från tillämpningen av den särskilda föräldrapenningen.

Annan försäkrad

Även om det kanske inte är något problem att fastställa vem som är "annan försäkrad" så kan det förtydligas att här avses en tredje person. Det ställs således inte några krav på att det behöver vara en anhörig. Även grannar och vänner kan hänföras hit. Någon utredning behövs normalt inte. Avgörande bör vara att den personliga relationen tar sig uttryck i att den försäkrade vill ta ledigt från arbetet för att vårda en annans barn. Eftersom föräldern också skall ge sitt medgivande till att en annan person vårdar barnet får förutsättas att föräldern känner förtroende för och har en personlig relation till denne eller denna.

Det förutsätts också att den "andre försäkrade" förvärvsarbetar. Både arbetstagare och egenföretagare omfattas av förmånen. Där emot omfattas inte arbetslösa, studerande och övriga ej förvärvsarbete.

Utredningen har övervägt om även dessa grupper borde ha möjlighet att ersätta den sjuka eller smittade föräldern. Förmånen omfattar emellertid en liten grupp ensamvårdande föräldrar och det föreslås vissa särregler i syfte att öka stödet för dessa föräldrar. Att införa ytterligare särregler för att andra grupper av försäkrade skulle kunna omfattas av förmånen skulle föra alltför långt och kan därför inte anses rimligt.

En annan försäkrad likställs med en förälder i vissa situationer

En annan försäkrad som har rätt till särskild föräldrapenning skall i viss utsträckning likställas med en förälder, dvs. en vårdnadshavare. Det gäller vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten. Men även när det gäller förmånens storlek, föräldrapenning för tid före anmälan och sammanträffande av förmåner likställs den försäkrade med en förälder.

Den särskilda föräldrapenningen kommer att utges med belopp motsvarande den försäkrades sjukpenning. En annan försäkrad kan härigenom komma att uppbära förmåner under den tid som föräldern skulle ha uppburit föräldrapenning med en ekonomisk ersättning som i realiteten motsvarar föräldrarnas föräldrapenning eller i vissa fall överstiger denna. Utredningen har övervägt om det fanns skäl att införa särskilda kvalificeringsregler för den försäkrade eller om den försäkrade skulle kvalificera sig under för-

utsättning av att föräldern uppfyller villkoren om att under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen ha varit försäkrad för en sjukpenning över lägstanivån (enligt förslaget grundnivån) och skulle ha varit det om Försäkringskassan känt till samtliga förhållanden. Enligt utredningens mening kan dock sådana förutsättningar göra det mindre attraktivt för den försäkrade att använda sig av förmånen och avstå från förvärvsarbete. Förslaget rör också en mycket begränsad grupp och har marginell ekonomisk effekt. Utredningen anser det därför inte rimligt att införa en sådan regel.

När det gäller sammanträffande av förmåner kan nämnas följande. När det gäller en förälder har Försäkringskassan möjlighet att, enligt 4 kap. 10 § femte stycket AFL, bevilja en annan försäkrad rätt till tillfällig föräldrapenning under tio dagar i anslutning till ett barns födelse eller adoption. Utredningen bedömer i avsnitt 8.12 att denna förmån skall bibehållas. Bestämmelsen gäller generellt utan krav på att föräldern är sjuk eller smittad men kan likaväl gälla en förälder som är sjuk eller smittad. Om det inte införs någon begränsning så kan således en försäkrad beviljas tillfällig föräldrapenning under tio dagar och en annan försäkrad särskild föräldrapenning för samma barn och tid. Enligt utredningens mening bör det endast vara möjligt få en av förmånerna. Utredningen vill dock inte inskränka föräldrarnas valmöjligheter. Något dubbelt stöd för vård av barn bör dock inte vara möjligt. Om föräldern blir sjuk eller smittad efter ett barns födelse eller adoption behöver barnet troligen omvårdnad av mer långvarig karaktär och normalt sett bör väl den särskilda föräldrapenningen föredras. Utredningens förslag innebär att en annan försäkrad i detta hänseende likställs med en förälder ansluter då till huvudregeln att föräldrapenningförmåner inte får utges för båda föräldrarna för samma barn och tid.

Den tid under vilken den särskilda föräldrapenningen kan utges

Det är fråga om att tillgodose barnets behov av omsorg och vård under den första tiden. Förmånen skall därför endast kunna utnyttjas efter ett barns födelse eller adoption och i den utsträckning föräldern uppbär föräldrapenning. Som en yttersta gräns gäller att särskild föräldrapenning inte utges för tid efter att föräldrarnas rätt att uppbära föräldrapenning har upphört. Observera att för adopterade barn gäller rätten att utnyttja förmånen fr.o.m. att föräldrarna

fått barnet i sin vård. I dessa fall gäller också en utsträckt rätt att uppbära föräldrapenning enligt 4 kap. 5 § AFL.

Ingen avräkning

Särskild föräldrapenning kommer således att kunna tas ut av annan försäkrad under tid som motsvarar en förälders återstående föräldrapenningdagar, men inte för fler dagar. Om förhållandena förändras och föräldern blir frisk och själv kan vårda sitt barn kvarstår föräldrarnas rätt till föräldrapenning. Han eller hon kan ta ut de resterande dagarna som återstår vid tidpunkten för insjuknandet så länge som de ligger inom den tid inom vilken man kan ta ut föräldrapenning. Den särskilda föräldrapenningen kan på så vis komma att fylla ut och ge fler dagar totalt sett för ett barn än i vanliga fall. Utredningen har därför övervägt om det finns behov av att avräkna dagar för föräldrapenning mot dagar som nyttjats med stöd av den särskilda föräldrapenningen, men stannat för att det rör sig om olika förmånsslag inom föräldraförsäkringen och en avräkning mellan förmånsslagen kan inte åstadkommas på ett enkelt sätt. Det kan inte heller anses motiverat att ändra den grundläggande rättigheten som en förälder har enligt 4 kap. 3 § AFL. Med hänsyn till barnets behov av tillgång till sin förälder anser utredningen att någon avräkning mot föräldrarnas föräldrapenningdagar inte bör göras.

Flera försäkrade kan vårda barnet

Det föreligger i och för sig inte några hinder för att flera försäkrade kan komma att vårda barnet i stället för föräldern. Om en försäkrad beviljas särskild föräldrapenning t.ex. för del av dag eller för en dag så bör det vara möjligt för en annan försäkrad att beviljas förmånen för den andra delen av dagen eller för en annan dag. Utredningen ser inte några beaktansvärda problem med det. Det får därför ankomma på föräldern att själv avgöra vad som kan vara bäst för barnet och att lämna sitt medgivande till Försäkringskassan i överensstämmelse med det.

Försäkringskassan fattar beslut

Försäkringskassan fattar som redan sagts beslut om att ersättningen skall beviljas den försäkrade. När det finns skäl till det kan kassan kräva att föräldern ger in ett särskilt utlåtande för att styrka sjukdom eller smitta.

8.13.2 Ny rätt till ledighet införs i föräldraledighetslagen*Förslag med motivering*

För att en annan arbetstagare än föräldern skall få rätt till särskild föräldrapenning vid vård av barn krävs det att arbetstagaren har rätt att avstå från förvärsarbetet. I dag saknas det en sådan rätt till ledighet enligt föräldraledighetslagen. I dag har endast en annan arbetstagare än föräldern rätt att vara ledig om och när tillfällig föräldrapenning överläts på denna eller denne. För att en annan arbetstagare skall ha möjlighet att avstå från förvärsarbete med bibehållen anställning medan denne eller denna uppbär särskild föräldrapenning införs därför en ny form av ledighet i lagen.

Arbetstagaren likställs i viss utsträckning med en förälder i föräldraledighetslagens mening och har också motsvarande rättigheter, skyldigheter och skydd som anges i lagen för föräldern när arbetstagaren nyttjar sin rätt till ledighet. Utredningen har dock ansett det rimligt att införa vissa begränsningar vad gäller den tid som rätten till ledighet gäller. Rättigheten avser därför endast tid under vilken föräldrapenning kan utges enligt 4 kap. 3 § i AFL. Det innebär att rätten till ledighet i 5 § föräldraledighetslagen är begränsad till barnet har fyllt fyra år men inte längre. För adopterade barn gäller en utsträckt tid

Om förhållandena förändras och föräldern blir frisk och åter kan vårda sitt barn kvarstår som nämnts tidigare föräldrarnas rätt till föräldrapenning. Föräldern har då också motsvarande rätt till ledighet enligt föräldraledighetslagen.

Särskilt om anmälan och samråd

Anmälan om ledighet regleras uttaget i 13 § föräldraledighetslagen. En arbetstagare skall enligt huvudregeln anmäla ledigheten till arbetsgivaren minst två månader före ledighetens början eller, om

det inte kan ske, så snart som möjligt. Möjligheten till undantag från fristen finns i de fall behovet av ledighet föranleds av sjukdom eller annan omständighet som arbetstagaren inte kan råda över. Reglerna skall tillämpas även i samband och uttag av den särskilda föräldrapenningen.

Även de samrådsregler som gäller ledigheten i 14 § bör gälla i samband med uttag av den särskilda föräldrapenningen. Under vissa omständigheter kan arbetsgivaren då kräva att arbetstagaren förlägger delledigheten på annat sätt än arbetstagaren anmält. Hel ledighet beslutar dock arbetstagaren om.

I de fall förhållandena förändras och föräldern blir frisk och åter kan vårda sitt barn kvarstår som nämnts tidigare föräldrarnas rätt till föräldrapenning. Om föräldern då vill nyttja sin föräldrapenning får han eller hon åter begära ledigt enligt föräldraledighetslagen. I en sådan situation borde föräldern rimligen kunna återropa undantaget från fristen.

Regeländringar

Förslaget innebär ändringar i 4 kap. 1, 2, 5 och 6 §§ AFL. Dessutom införs i AFL en ny paragraf, 4 kap. 4 b §.

Förslaget innebär ett tillägg i rubriken närmast före 8 § och ändringar i 8 § första stycket och 13 § föräldraledighetslagen.

8.14 Andra insatser m.m.

8.14.1 Information och kommunikation

Utredningens förslag: Försäkringskassan ges 60 miljoner kronor per år under fem år för arbete med informationsspridning och attitydpåverkan i syfte att nå en jämnare fördelning av föräldrapenningen mellan föräldrarna. Försäkringskassan får i uppdrag att samordna och utvärdera informationsinsatser från olika avsändare som arbetar för ett lika stort uttag av föräldrapenning mellan föräldrarna.

Under den tid som föräldraförsäkringen funnits för både mammor och pappor har Försäkringskassan haft huvudansvaret för informationsspridningen till föräldrarna om föräldrapenningen. Försäk-

ringskassan uppdrag har formulerats olika under åren men huvudsyftet har hela tiden varit att föräldrar ska dela mer lika på föräldrapenningen.

Utöver Försäkringskassan har mödravården och barnavårdscentraler fungerat som naturliga platser för informationsspridning kring föräldraförsäkring och föräldraledighet. Barnmorskorna har utöver det medicinska ansvaret för mor och barn ett stort inflytande över vilken information som blivande och nyblivna föräldrar får om föräldraledigheten.

Utredningen föreslår att Försäkringskassan ges i uppdrag att i fortsättningen fördela medel till olika aktörer som på bästa sätt kan verka för att föräldrapenningen fördelas mer lika mellan föräldrarna. Försäkringskassans länsorganisation bör även i fortsättningen vara en viktig aktör i detta arbete.

Mödravårdscentralerna och barnavårdscentralerna kommer också att fortsätta spela en stor roll som kunskaps- och attitydspidare.

Det kan dessutom finnas en rad andra lämpliga aktörer som kan spela en stor roll för attitydpåverkan kring föräldraledigheten. Utredningen tänker speciellt på förutsättningarna på arbetsplatser där arbetsmarknadens parter skulle kunna spela en mer framskjuten roll genom information och marknadsföring om hur barn, familj och arbete kan förenas.

Andra viktiga aktörer kan vara grund- och gymnasieskolor. Värderingar kring könsroller och familjemönster grundläggs tidigt och det är därför viktigt att utbildningsmaterial och undervisning visar på möjligheterna för både mammor och pappor att ta ett aktivt ansvar för sina barn.

Försäkringskassan bör också överväga vilka möjligheter som traditionellt kampanjarbete kan ge för att nå en lika fördelning av föräldrapenningen. I detta arbete är det av största vikt att professionella utförare får uppdrag att arbeta med planering, genomförande och utvärdering av kampanjen.

Utredningen vill särskilt understryka vikten av tydliga och mätbara mål för de insatser som ges finansiering för ändamålet. Försäkringskassan måste tydligt kunna se effekterna av de insatser som genomförs i syfte att anpassa valet av framtida arbetsmetoder.

Utredningen föreslår att Försäkringskassan ges 60 miljoner kronor per år under en femårsperiod för att arbeta med informationsspridning och attitydpåverkan kring föräldrapenningens fördelning.

Motiv till förslaget

Arbete med att förändra människors attityder och beteenden kräver stora resurser och tar lång tid. Utredningen har bl.a. därför valt att föreslå insatser för informationsspridning och attitydpåverkan som ett komplement till förändringar i lagen som ger mer direkta beteendeförändringar.

För att sprida insatserna på fler arenor har utredningen valt att föreslå Försäkringskassan som huvudansvarig för administrationen av fördelningen av medel. Tanken är att flickor och pojkar ska få tidig information om tänkbara familjemönster genom en aktiv och uppdaterad undervisning i ämnet. Senare i livet ska föräldrar nås av budskapet såväl på hemmaarenan som i sin roll som arbetstagare på arbetsplatsen. På arbetsplatsen ska dessutom arbetskamrater, chefer och arbetsgivare ges möjlighet att få information om föräldraledighet och dess konsekvenser.

Utredningen är av den uppfattningen att avsändaren av information eller budskap är av största vikt. Det gäller att hitta de avsändare som har bäst effekt på mottagaren. Barnmorskor är en grupp som har mycket stor trovärdighet hos blivande och nyblivna föräldrar och det är därför av stort värde att denna grupp ges möjlighet att på ett bra sätt föra vidare information till föräldrar.

Utöver barnmorskor finns en rad viktiga grupper eller aktörer som har stor betydelse för föräldrars val kring föräldraledigheten. Det kan handla om vänner, mor- och farföräldrar, arbetskamrater, chefen och inte minst populärkulturen som ständigt ger oss budskap om vad som är "rätt" beteende.

Att Försäkringskassans länsorganisation ska fortsätta sitt arbete med att direkt informera kring frågor om föräldrapenning menar utredningen är självklart. Försäkringskassornas informatörer har stor kunskap i ämnet och möjlighet att ge information och budskap vid kontakter med föräldrar. Utredningen är emellertid inte lika positiv till att Försäkringskassan centralt används som avsändare i kampanjer för en lika fördelad föräldrapenning. Utredningen menar att många uppfattar Försäkringskassan som en myndighet och att de därför inte har tillräcklig trovärdighet när det gäller att förändra föräldrars beteenden.

8.14.2 Förenklad administrativ hantering m.m.

Utredningens bedömning: Föräldrarollen bör stärkas genom olika åtgärder.

Socialstyrelsen och Skatteverket bör få i uppdrag att lämna förslag på förenklad administrativ hantering kring utredningar om faderskap. Samråd bör ske med Sveriges Kommuner och Landsting. Försäkringskassan bör få i uppdrag att lämna förslag som syftar till att båda föräldrarna få likvärdig information om föräldraförsäkringsförmånerna. I uppdragen bör ingå att myndigheterna samråder med varandra för att nå en samsyn i de lösningar de föreslår.

Regeringen bör besluta om en översyn av de regler som gäller kring utredning om faderskap m.m.

Utredning om faderskap och faderskapsbekräftelse

Av 2 kap. 1 § föräldrabalken, FB, framgår att socialnämnden är skyldig att försöka utreda och fastställa faderskap för ett barn som föds av en ogift mor, om barnet har hemvist i Sverige. Av 2 kap. 4 § FB framgår att socialnämnden skall inhämta upplysningar från modern och andra personer som kan lämna uppgifter av betydelse för utredningen. Av 8 § samma kapitel framgår att socialnämnden skall föra protokoll över vad som framkommer vid utredningen av betydelse för frågan om faderskap.

Enligt 5 § samma kapitel bör, om faderskapsfrågan kan bedömas med tillräcklig säkerhet på grund av socialnämndens utredning, nämnden bereda den som antas vara far till barnet tillfälle att bekräfta faderskapet.

Av 1 kap. 4 § FB framgår vidare att en bekräftelse av faderskapet skall göras skriftligen och bevitnas av två personer. Bekräftelsens skall skriftligen godkännas av modern eller särskilt förordnad vårdnadshavare för barnet och av socialnämnden.

Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2004:16 s. 7) framgår att utredaren vid socialnämnden i regel bör kalla parterna till ett personligt sammanträffande för att de bl.a. skall styrka sin identitet. Om utredaren vet vilka parterna är, t.ex. om modern och den presumerade fadern tidigare har bekräftat faderskapet för ett gemensamt barn, kan det dock vara tillräckligt med telefon- eller brevkontakt. Vid det personliga sammanträffandet

informerar utredaren parterna om vilka regler som gäller för fastställande av faderskap samt den rättsliga, sociala, psykologiska och medicinska betydelsen av ett fastställt faderskap.

Dessutom ges information om konceptionstid och dess betydelse för faderskapsutredning samt under vilka förutsättningar en rättsgenetisk undersökning görs samt resultatet och betydelsen av den för faderskapsutredningen.

Överväganden

År 2003 föddes nästan 100 000 barn i Sverige. Av dessa hade drygt hälften föräldrar som inte var gifta med varandra.⁴ Ogifta samboende blivande föräldrar utgör därmed en betydande grupp i samhället. Successivt har det sålunda skett en värderingsförskjutning i samhället. Även om samhället fortfarande har ansvar för att fastställa faderskap så bör utredningar kring faderskapet överlag kunna förenklas i syfte att stärka föräldrarollen.

Utredningen är medveten om att riksdagen vid flera tillfällen har avslagit motionsyrkanden som behandlar utredningar om faderskap (se bl.a. betänkande 2004/05:LU10) och därvid konstaterat att den nuvarande ordningen ger betryggande garantier för att det verkligen är den biologiske fadern och inte någon annan som fastställs som far till barn, men anser ändå att det är en angelägen fråga särskilt när det gäller sambopar.

Enligt Socialstyrelsens ovan angivna föreskifter och allmänna råd bör socialnämnden i regel kalla parterna till ett personligt sammanträffande för att de bl.a. skall styrka sin identitet. I många samboförhållanden råder det dock inte någon tvekan om vem som är fader till barnet, särskilt när parterna är samstämmiga och i övrigt trovärdiga. Ett personligt sammanträffande hos socialnämnden bör därför enbart behövas i undantagsfall. Utredningen borde också kunna begränsas. Detta bör sammantaget vara tillräckligt för att ge betryggande garantier för att det verkligen är den biologiske fadern och inte någon annan som fastställs som far till barnet. Ett sådant synsätt strider därför inte mot FB och inte heller mot barnets bästa. Hanteringen avlastar också socialnämnden. Frågan behöver dock utredas närmare.

⁴ Socialstyrelsens handböcker för handläggning: Att fastställa faderskap, 2005, s. 3.

Födelseanmälan av barnet och folkbokföring m.m.

Enligt 24 § folkbokföringslagen (1991:481) skall ett barns födelse anmälas till Skatteverket om barnet föds inom landet eller om det föds utom landet av en kvinna som är folkbokförd här. Föds barnet på ett sjukhus eller enskilt sjukhem skall inrättningen göra anmälan. Om en barnmorska hjälper till vid födseln i annat fall, skall hon göra födelseanmälan. Anmälan skall ske så snart som möjligt. Barnet registreras i folkbokföringsregistret och får ett personnummer.

Vidare framgår av 6 § tredje stycket att ett nyfött barn folkbokförs i den församling där modern är folkbokförd eller, om modern inte är folkbokförd, i den församling där fadern eller barnets förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken är folkbokförd (födelsehemort).

Överväganden

Enligt utredningens mening bör man kunna underlätta för föräldrarna i framför allt samband förhållanden att kunna lämna gemensamma uppgifter på blanketter från sjukhuset eller i samband med de första kontakterna med folkbokföringen vid Skatteverket, om de så önskar. En sådan ordning skulle stärka fadersrollen. Naturligtvis kan det uppkomma tvivel om det verkligen är den biologiska fadern som anges som far till barnet. Men om de inlämnade uppgifterna samordnas av Skatteverket med den inlämnade faderskapsbekräftelsen och anmälan om gemensam vårdnad, borde det inte medföra alltför stora problem. Ett sådant synsätt strider då inte mot barnets bästa. Enligt utredningen behöver dock även denna fråga utredas närmare.

Information om föräldrapenningförmånerna

Enligt vad som framkommer av Försäkringskassans information om föräldrapenningförmånerna till föräldrar via Internet och avsnittet 5.8 erbjuder mödravårdscentralen ofta föräldrautbildningar under tiden kvinnan är gravid. Ibland medverkar Försäkringskassan på mödravårdscentralen eller har egna informationsträffar för blivande eller nyblivna föräldrar.

I övrigt framgår av Försäkringskassans information via Internet att en gravid kvinna får ett moderskapsintyg att fylla i i samband med besök på mödravårdscentralen. När kvinnan skickar in intyget till Försäkringskassan fungerar det som en anmälan om föräldrapenning. Försäkringskassan inleder då ett ärende, gör en inkomstutredning och skickar ut blanketten ”begäran om föräldrapenning”. Med anledning av moderskapsintyget skickar Försäkringskassan även ut information om föräldrapenningförmåner m.m. till modern. Moderskapsintyget innehåller vanligtvis inte uppgifter om den andra föräldern, så när den föräldern vill ta ut föräldrapenning måste han eller hon kontakta Försäkringskassan och göra en anmälan om detta. Det framkommer inte att Försäkringskassan inhämtar några uppgifter från fadern till barnet.

Överväganden

Utredningen anser att båda blivande föräldrarna har rätt att i ett så tidigt skede som möjligt få samma information från Försäkringskassan om föräldraförmånerna. Härmed stärks föräldrarollen och delaktigheten i omvårdnaden om barnet kan komma att öka. Att båda nås av informationen verkar också för ökad neutralitet i systemet.

Så som utredningen ser det bör Försäkringskassan medverka på informationsträffar vid mödravårdscentralen i ökad utsträckning och på så vis nå ut med information till båda föräldrarna. Dessutom bör försäkringskassan se till att få in uppgifter från båda föräldrarna så tidigt som möjligt. Om båda blivande föräldrarna lämnar uppgifter på t.ex. ”moderskapsintyget” kan intyget inges till och lagras hos Försäkringskassan för respektive person. Såvitt framkommit sker det i dag på frivillig väg när modern lämnar sina uppgifter. Därför bör det vara frivilligt även för den andre föräldern att lämna uppgifterna då det i vissa fall kan vara känsligt.

Ett problem är dock att Försäkringskassans behandling av personuppgifter utgår från att det finns ett ärende upplagt för personen. Med utredningens förslag kommer gravida kvinnor att registreras som ett ärende vid uttag av graviditetsspenning. Möjligen kan även den andre föräldern komma att registreras i ett tidigare skede än i dag i samband med att föräldern tar ut sina trettio dubbeldagar. Utredningen gör inte någon bedömning av hur frågan bör lösas, utan anser att saken behöver utredas närmare.

Slutsatser

Som framgår av redovisningen ovan uppmärksammar utredningen att en del rutiner m.m. borde kunna ändras för att åstadkomma en förenklad hantering kring faderskapet i syfte att stärka den tidiga föräldrarollen. Redovisningen är inte tänkt att vara heltäckande men visar ändå på möjliga åtgärder. Som anges behöver frågorna dock utredas ytterligare.

Inom kommunen och landsting hanteras utredningar om faderskap m.m. I övrigt har Skatteverket hand om viss hantering. Informationen kring föräldraförsäkringen sköts bl.a. av Försäkringskassan. Utredningen bedömer att Socialstyrelsen och Skatteverket bör få i uppdrag att lämna förslag till nya enklare administrativa rutiner kring faderskapet och att samråd bör ske med Sveriges Kommuner och Landsting. Försäkringskassan bör få ett uppdrag som syftar till att ge båda föräldrarna likvärdig information om föräldraförsäkringsförmånerna. I respektive uppdrag bör också ingå att myndigheterna samarbetar för att nå en samsyn i de lösningar som respektive myndighet föreslår.

I utredningen har också uppkommit fråga om det inte finns behov av att göra mer omfattande förenklingar kring fastställandet av faderskap i syfte att stärka föräldrarollen, särskilt i samboförhållanden. Ogifta samboende blivande föräldrar utgör som nämnts en betydande grupp. Successivt har det således skett en värderingsförskjutning i samhället. Även om staten fortfarande har ansvar för att fastställa faderskapet så anser utredningen, att utredningar kring faderskapet kan förenklas ytterligare i syfte att stärka den tidiga föräldrarollen. Sådana förändringar kräver dock regeländringar. Frågor kring fastställande av faderskap omfattas inte av utredningens direktiv. Därtill är det en komplicerad fråga som behöver utredas särskilt. Utredningen anser att frågan är angelägen. Enligt utredningens mening bör regeringen besluta om en översyn av de regler som gäller kring utredningar om faderskap.

9 Konsekvenser av utredningens förslag

I detta kapitel redovisas en konsekvensbeskrivning av utredningens samlade förslag. Inledningsvis redovisas de statsfinansiella konsekvenserna avseende dels budgeteffekten på föräldraförsäkringsanslaget, dels kostnaderna för socialförsäkringens administration.¹ Utredningen har också gjort en bedömning av förslagets konsekvenser ur ett barn- och jämställdhetsperspektiv samt en bedömning av konsekvenser för företagens villkor och för förmånsfusk och kontroll.

9.1 Ekonomiska konsekvenser

I detta avsnitt redovisas kostnadsberäkningar för de reformer som föreslagits inom ramen för föräldraförsäkringsutredningen. Inledningsvis redogörs för de förutsättningar som beräkningarna vilar på. Därefter presenteras kostnadsberäkningar för de enskilda förslagen var för sig och slutligen presenteras en samlad kostnadsberäkning för utredningens samtliga förslag.

Förutsättningar för beräkningarna

Beräkningarna har utförts med hjälp av underlag från Försäkringskassan avseende antalet nyttjade nettodagar och medelersättningen för dessa dagar. Uppgifter har också hämtats från SCB:s undersökning om hushållens ekonomi 2003 (HEK, 2003). I beräkningarna har det antagits att det föds 100 000 barn per år och beräkningarna har gjorts i 2004 år priser.

Utredningen har vidare baserat sina beräkningar på antagandet att alla dagar i föräldraförsäkringen tas ut och att män tar ut en tredjedel av föräldrapenningdagarna och kvinnorna tar ut två

¹ Beräkningarna inkluderar ej STÅP.

tredjedelar. Det innebär att det maximala antalet dagar med föräldrapenning som kan tas ut uppgår till 45 miljoner dagar i utredningens förslag.² Om kvinnorna tar två tredjedelar och männen en tredjedel innebär det att männen tar 15 miljoner dagar och kvinnorna 30 miljoner dagar. Hur känsliga dessa beräkningar är för olika antaganden om hur nyttjandet av föräldraförsäkringen fördelar sig mellan kvinnor och män framgår av appendix 1, tabell 1 där dagens system jämförs med utredningens förslag. I appendix 1 finns också en utförlig redogörelse för de överväganden som gjorts beträffande de antaganden som ligger till grund för utredningens beräkningar.

Ytterligare en förutsättning för de förslag som utredningen lägger är att den utbyggnad av föräldraförsäkringen som aviserades i regeringens och samarbetspartiernas överenskommelse om politiken för mandatperioden blir verklighet.³ Det skulle innebära att föräldraförsäkringen byggs ut med ytterligare två månader. Utredningen räknar i sina kalkyler med att detta ger ett reformutrymme på lite drygt 2,6–3,4 mdkr.⁴ Utredningen har i sina kalkyler även inkluderat de reformer som regeringen aviserat att de skall genomföra under 2006. Det gäller höjningen av lägstanivån från 60 till 180 kronor per dag och en höjning av taket från 7,5 till 10 prisbasbelopp. Vad gäller taket anser utredningen dock att den endast har finansieringsansvar för de ytterligare månader som utredningen föreslår skall ersätta enligt sjukpenningnivå.

Reformer

Förlängning av föräldrapenning på sjukpenningnivå och fördelning av ersättningstiden

Utredningen föreslår att dagens föräldraförsäkring utvidgas med två månader med ersättning på SGI-nivå. Samtidigt utökas antalet individuella månader från 2 till 5 månader och de 90 dagarna med ersättning på lägstanivå avskaffas. Föräldrapenningen kommer vid en sådan reform att kosta ca 22,7 mdkr (appendix 1, tabell 1). Beräkningarna förutsätter ett fullt nyttjande av föräldrapenningen

² Under antagandet att det föds 100 000 barn per år och att alla 480 dagarna utnyttjas under en fyraårs period blir det genomsnittliga antalet dagar som utnyttjas per år 48 miljoner.

³ Med detta avses det s.k. 121-punktsprogrammet.

⁴ Storleken på reformutrymmet beror på om man räknar med att dessa månader viks åt mamman eller åt pappan.

och att papporna tar ut en tredjedel av föräldrapenningdagarna och kvinnorna resten. I beräkningarna har även det höjda taket i föräldraförsäkringen beaktats.

Dagens system skulle under samma förutsättningar kosta 21,3 mdkr (appendix 1, tabell 1). Det innebär att utredningens förslag om en utökning av föräldrapenningen till 15 månader med ersättning på sjukpenningnivå blir ca 1,4 mdkr dyrare än dagens system.⁵

Graviditetsmånad

Utredningen föreslår att gravida kvinnor skall ha rätt att vara lediga från arbetet med ersättning på sjukpenningnivå under de sista 30 dagarna av graviditeten. En sådan reform kan under antagandet att 100 000 kvinnor blir gravida varje år och att 80 procent av dessa är sysselsatta beräknas kosta ca 1,2 mdkr. Eftersom den nya förmånen vänder sig till alla kvinnor oavsett yrkesgrupp görs beräkningen utifrån medelersättningen inom föräldrapenningen där medelersättningen för kvinnor på sjukpenningnivå är ca 494 kronor per dag.

Barndagar

Utredningen föreslår att alla föräldrar med barn mellan 4 och 10 år skall ha rätt att vara lediga från arbetet för att vara tillsammans med sina barn under två sk barndagar per förälder och år. Ersättning för dessa dagar skall utgå enligt samma nivå som gäller för den tillfälliga föräldrapenningen (TFP-nivå). Det fanns 2004 ca 600 000 barn i åldrarna 4 till 9 år. Antalet föräldrar som är sysselsatta och har barn i dessa åldrar uppgick under samma år till ca 750 000. Under antagandet att ersättning utgår enligt TFP-nivå (dvs. 655 kr/dag för kvinnor och 784 kr/dag för män) och alla föräldrar nyttjar alla sina dagar kommer reformen att kosta 1,1 mdkr.

⁵ I dessa beräkningar har endast det höjda taket och avskaffandet av lägstanivådagarna inkluderats. Vad dessa reformer kostar redovisas också i separata beräkningar.

Höjd grundnivå

En höjd grundnivå i föräldrapenningen från 180 kronor till 230 kronor kan beräknas kosta ca 200 miljoner. Detta under förutsättning att ca 12 procent av alla föräldrapeningdagar som utbetalas till kvinnor utgår enligt grundbeloppet och motsvarande andel för männen är knappt 5 procent.

Pappadagar

Utredningen föreslår att de 10 s.k. pappdagarna avskaffas och ersätts med en möjlighet för båda föräldrarna att samtidigt vara hemma under en månad. Detta ger utökade möjligheter för mamman och pappan att vara hemma tillsammans i anslutning till barnets födelse. Avskaffandet av pappdagarna kan beräknas spara ca 800 miljoner kronor. Detta under antagandet att det föds 100 000 barn per år vars pappor tar ut samtliga pappadagar.

Kostnaden för en månad vikt för papporna kan vid fullt nyttjande beräknas till ca 1,7 mdkr. Det innebär att nettokostnaden för reformen som helhet kan beräknas till ca 900 miljoner kronor.⁶

Lägstanivåddagar

Utredningen föreslår att lägstanivåddagarna avskaffas. Avskaffandet av 90 lägstanivåddagar med en ersättning på 60 kronor kan beräknas spara ca 500 miljoner. Regeringen har dock aviserat att ersättningen för dessa dagar kan komma att höjas till 180 kronor per dag. Att avskaffa 90 dagar med en ersättning på 180 kronor skulle spara ca 1,6 mdkr.

Höjt tak i föräldraförsäkringen

Regeringen har aviserat att de avser höja taket i föräldraförsäkringen från 7,5 till 10 prisbasbelopp. Utredningen anser att finansieringen av detta i huvudsak måste falla utanför det finansierings-

⁶ I de samlade kostnadsberäkningarna har dock kostnaden för en utökning av föräldraförsäkringen med två månader tagits upp under posten "Förlängning av föräldrapenning på sjukpenningnivå och fördelning av ersättningstiden". Avskaffandet av dagens pappadagar dras därför bort och betraktas som en besparing i den samlade kostnadskalkylen.

ansvar som vilar på föräldraförsäkringsutredningen. Utredningen anser dock att det ligger inom utredningens ansvar att finansiera en takhöjning i de delar som utredningens förslag ökar antalet dagar med ersättning enligt sjukpenningnivå. Utredningen föreslår att antalet dagar med ersättning motsvarande SGI-nivå utökas från 390 dagar till 450 dagar.

Av tabell 2 i appendix framgår att kostnaden för att höja taket uppgår till ca 0,9 mdkr i dagens system under antagandet att männen tar ut fem månader av föräldrapenningdagarna. Under samma antagande uppgår kostnaden för takhöjningen i utredningens förslag till 1,1 mdkr. En takhöjning i det system som utredningen föreslår blir således 0,2 mdkr dyrare än i dagens system och faller därmed under utredningens finansieringsansvar.

Havandeskapspenning

Utredningen föreslår att havandeskapspenningen avskaffas och ersätts med en graviditetsmånad. Att avskaffa hela havandeskapspenningen skulle innebära en besparing på ca 398 miljoner. En liten del av dem som idag har havandeskapspenning har det av arbetsmiljöskäl. Dessa kommer även fortsättningsvis att kunna få ersättning under hela graviditeten. Utredningen uppskattar att det rör sig om ca 100 personer per år som har havandeskapspenning av arbetsmiljöskäl.⁷ Under antagandet om att dessa har en medelersättning på 464 kronor per dag och att de har havandeskapspenning från första graviditetsdagen uppgår kostnaden för detta till ca 12,5 miljon. När denna kostnad dras från den ursprungliga kostnaden för havandeskapspenningen innebär det att förslaget kan beräknas spara ca $398 - 12,5 = 385,5$ miljoner.

Sjukpenning

Införandet av en graviditetsmånad där gravida kvinnor ges möjlighet att var lediga under de sista 30 dagarna före beräknad förlossning innebär att en besparing även görs i sjukförsäkringen. Utredningen uppskattar att det finns ca 19 000 kvinnor som uppbär sjukpenning under graviditeten. I genomsnitt var dessa kvinnor sjukskrivna 50,5 dagar under året. (Riksförsäkringsverket 2003

⁷ Bedömningen vilar på uppgifter från Försäkringskassan.

”Gravida kvinnors situation”) De flesta av dessa dagar kan antas inträffa innan graviditeten. Utredningen räknar därför med att tiden med sjukpenning förkortas med ca 30 dagar i och med att graviditetsmånaden ersätter dessa kvinnor under den sista tiden av graviditeten. Det innebär en besparing på ca 188 miljoner ($20 \times 19\,000 \times 494 = 188$ miljoner).

Det faktum att havandeskapspenningen avskaffas gör dock att en del av dem som tidigare fick havandeskapspenning kan komma att bli sjukskrivna istället. Utredningen saknar dock något tillförlitligt underlag för att kunna göra någon relevant kostnadsberäkning av detta. Utredningens bedömning är dock att kvinnor, genom att införa en förmån som riktas till alla förvärvsarbetsande kvinnor, skall orka arbeta längre eftersom de vet att det finns möjlighet till vila i slutet av graviditeten. Därmed antas sjukskrivningar, sjukfrånvaro etc. minska under graviditeten. Storleken på detta är dock svår att uppskatta.

Utredningens förslag i förhållande till dagens föräldraförsäkring

De kalkyler som presenterats ovan kan inte utan vidare jämföras med utgifterna för dagens system. Beräkningarna är gjorda under antagandet att alla föräldrapenningdagarna nyttjas och att männen tar en tredjedel av dessa dagar och kvinnorna två tredjedelar.

Utgifterna för föräldrapenningen uppgick 2004 till ca 17,3 mdkr. Föräldrar utnyttjar dock inte alla dagar som de har rätt till. Omkring 22 procent av lägstanivådagarna och ca 3 procent av dagarna på sjukpenningnivå tas aldrig ut. För att kunna jämföra utredningens kostnadsberäkningar med dagens system måste kostnaden för dagens system räknas om till vad den skulle vara om alla dagar nyttjades fullt ut och om männen tog ut en tredjedel av dagarna och kvinnorna resten. En grov kalkyl av detta framgår av bilaga 1, tabell 1, där utgifterna i dagens system givet dessa förutsättningar beräknats uppgå till ca 21,3 mdkr. Då har även höjningen av lägstabeloppet från 60 till 180 kronor och en höjning av taket till 10 prisbasbelopp beaktats i kalkylen. Av tabellen framgår också att utredningens förslag om en förlängning av antalet dagar med ersättning på sjukpenningnivå och ett samtidigt avskaffande av lägstanivådagarna skulle kosta 22,7 mdkr.⁸

⁸ Beräkningarna är i bägge fallen gjorda under antagandet att det föds 100 000 barn per år.

Sammantaget innebär det att utredningens förslag blir ca 1,4 mdkr dyrare än dagens system. I denna beräkning har såväl avskaffandet av lägstanivå dagarna som det höjda taket beaktats. De kostnader och besparingar som utredningen föreslår har sammanställts i tabell 1. För att på ett överskådligt sätt kunna se vad varje enskild reform kostar respektive sparar redovisas utgiftsökningar och besparingar var för sig. Kostnaderna för takhöjningen och besparingen i form av slopade lägstanivå dagar har brutits ut från förslaget om förlängning av föräldrapenning på sjukpenningnivå och fördelning av ersättningstiden och redovisas separat. En utökning av föräldrapenningen med två månader kan utan att beakta att lägstanivå dagarna avskaffas eller att taket höjs beräknas uppgå till ca 2,8 mdkr (tabell 1). Till detta kommer utgiftsökningar för graviditetsmånaden 1,2 miljarder, barndagar 1,1 miljarder samt höjt tak och höjd grundnivå på ca 0,2 miljarder vardera. Utredningens besparingar uppgår till 1,6 mdkr för lägstanivå dagarna, 0,8 miljarder för pappadagar, 0,4 miljarder för havandeskapspenningen och 0,2 miljarder för sjukpenningen. Totalt sett innebär detta att utredningens förslag ökar utgifterna med 2,5 miljarder kronor.

Det reformutrymme på två ytterligare månader som anvisats i regeringens och samarbetspartiernas överenskommelse om politiken för mandatperioden kan beräknas uppgå till ca 2,6–3,4 mdkr beroende på om dessa månader tas ut av kvinnor eller män. En ytterligare månad som tas ut av kvinnor kan beräknas kosta ca 1,3 mdkr och en ytterligare månad som tas ut av män kan beräknas kosta ca 1,7 mdkr. Om vi antar att utnyttjandet av de två ytterligare månader som tillförs föräldraförsäkringen fördelas så att den totala kostnaden för detta uppgår till 3,0 mdkr innebär det att det efter utredningens samtliga förslag återstår 0,5 mdkr av det anvisade reformutrymmet.

Fördelningskonsekvenser

Utredningens förslag har en tydlig fördelningsprofil. De syftar till att stärka den ekonomiska situationen för de mest ekonomiskt utsatta barnfamiljerna. Målsättningen är att alla dagar i föräldraförsäkringen skall nyttjas och ingen skall behöva avstå från att ta ut föräldrapenning på grund av ekonomiska skäl. Utredningen föreslår därför att grundnivån höjs till 230 kronor per dag. En höjning som motiveras med en strävan att särskilt ge en ekonomisk för-

stärkning till föräldrar med låg eller ingen inkomst alls. Denna höjning gynnar framförallt kvinnor då 8 av 10 som får ersättning enligt grundnivån är kvinnor.

Även familjer med tvillingar och fler barn får en viss ekonomisk förstärkning av utredningens förslag. De extra dagar som utbetalas enligt lägstanivå vid flerbarnsfödslar föreslås istället betalas med ersättning enligt grundnivå. Det innebär en höjning av dagpenningen från 60 till 230 kronor, vilket även möjliggör för ekonomiskt svaga grupper att nyttja dessa extra dagar.

Utredningens förslag om att omvandla en del av lägstanivådagarna till föräldrapenningdagar på sjukpenningnivå ger en kraftig inkomstförstärkning och förbättrade incitament att nyttja en större del av försäkringen än vad som görs idag. Det gynnar i synnerhet familjer med svag ekonomi som därmed ges förbättrade möjligheter att vara hemma längre med sina barn. Även utredningens förslag om s.k. barndagar har ett tydlig fördelningsmässigt motiv. Utredningen vill göra det ekonomiskt möjligt även för ekonomiskt svaga att vara aktiva i sina barns vardag. Barndagarna ger därmed även denna grupp möjlighet att delta i skolaktiviteter eller andra arrangemang utan alltför stora privatekonomiska uppoffringar.

Tabell 1 Sammanställning av utgifter och besparingar för föräldraförsäkringsutredningens förslag till ny föräldraförsäkring

<i>Utgiftsökningar</i>	<i>miljarder kronor</i>
Förlängning av föräldrapenning på sjukpenningnivå och fördelning av ersättningstiden	2,8
Graviditetsmånad	1,2
Barndagar	1,1
Höjd grundnivå	0,2
Höjt tak 10 pbb	0,2
<i>Summa utgifter</i>	<i>5,5</i>
<i>Besparingar</i>	
Lägstanivådagar (inkl. höjning till 180 kr)	1,6
Pappadagar	0,8
Havandskapspenning	0,4
Sjukpenning	0,2
<i>Summa besparing</i>	<i>3,0</i>
<i>Utgiftsökning</i>	<i>2,5</i>
<i>Reformutrymme (2 månaders förlängning)</i>	<i>2,6–3,4= 3,0 i genomsnitt</i>

Tabell 2 Utredningens finansieringsansvar till följd av höjt tak i föräldrapenningen

	<i>Dagens system</i>	<i>Utredningens förslag</i>
Tak 7,5 prisbasbelopp, Lägstanivå 180 kronor	20,4	21,6
Tak 10 prisbasbelopp, Lägstanivå 180 kronor	21,3	22,7
<i>Kostnadsökning till följd av takhöjningen</i>	<i>0,9</i>	<i>1,1</i>

9.2 Administrativa konsekvenser

Nedan redovisas beräkningar av utredningens olika förslag. Utredningen har inhämtat underlag för sin bedömning från Försäkringskassan.

Dagens föräldrapenning

Enligt Försäkringskassans processkartläggning, ENSA FP 2004-12-13, behövs 777 årsarbetare för att handlägga förmånen föräldrapenning idag. Kostnaden beräknas uppgå till ca 310 miljoner kronor. I beräkningarna ingår förutom handläggning och SGI-utredning med anledning av ett föräldrapenningärende även bokade och spontana besök av försäkrade samt återkrav vid för mycket utbetald föräldrapenning.

Reformerad föräldrapenning

En sammantagen bedömning är att kostnaderna för administrationen av föräldrapenningen beräknas minska med ca 20–30 miljoner kronor till följd av utredningens förslag.

De administrativa kostnaderna för att införa förslaget om en ny förmån till gravida bedöms uppgå till 10 miljoner kronor. Beräkningen bygger på antagandet att det är 100 000 gravida kvinnor per år och att ca 80 procent av de gravida kvinnorna är berättigade till ersättning enligt den nya förmånen.

I beräkningen av kostnaden skall också beaktas den minskade kostnad som uppstår till följd av att havandeskapspenningen avskaffas. Administrationen för havandeskapspenningen uppgår till 20 miljoner kronor. I ovanstående beräkningar är inte de ärenden beaktade som avser förbud mot arbete under havandeskap enligt arbetsmiljölagen (4 kap. 6 §). Dessa påverkar dock handläggningskostnaderna marginellt.

Enligt RFV analyserar 2003:7, uppbar 39 procent av de gravida kvinnorna sjukpenning före förlossningen. Administrationskostnaden för dessa ärenden finns inte framtaget av Försäkringskassan i nuläget. Enligt samma utredning hade 44 procent av kvinnorna föräldrapenning för aktuellt barn eller annat barn. Kostnaden för samtliga ärenden samt kostnad för SGI-utredningar i ärenden beräknas totalt uppgå till ca 10 miljoner kronor. Denna kostnad skall också beaktas vid beräkningen av kostnaden för graviditetspenningen.

Således bedömer utredningen att förmånen till gravida sammantaget innebär en administrativ besparing med 20 miljoner kronor.

Förslaget om dubbeldagar i föräldrapenningen för med sig en ökad administration genom att Försäkringskassan ska avgöra om

240-dagarsvillkoret är uppfyllt för uppskattningsvis ytterligare 100 000 föräldrar. I dag utreds 240-dagarsvillkoret för ca 100 000 personer. Det gäller vid antagandet att det föds 100 000 barn årligen. Kostnaden för tillkommande SGI-utredningar innebär att förslaget sammantaget medför en ökad administrationskostnad på ca 7 miljoner kronor.

Förslaget om ändrade regler vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst innebär att en förälder som helt eller delvis avstår från förvärvsarbete för vård av barn får behålla sin sjukpenninggrundande inkomst fram till dess barnet fyller 1,5 år påverkar endast handläggningen marginellt. Fortsatt SGI skydd när barnet är 18 månader så länge föräldrapenning utges eller då föräldern arbetar och uppbär föräldrapenning motsvarande heltid beräknas inte medföra någon förändring av administrationskostnaderna. Förslaget om att den s.k. särskilda beräkningsgrunden slopas beräknas dock medföra en minskad kostnad om ca 10 miljoner kronor.

De administrativa kostnaderna för barndagar beräknas uppgå till 177 miljoner kronor. Beräkningen bygger på uppskattningen att det är 750 000 föräldrar varje år som berörs av reformen. Vid antagandet att dagarna nyttjas vid två tillfällen kommer antal ärenden per år att uppgå till 1 500 000.

Utredningen bedömer att den minskade kostnaden till följd av förslagen om föräldrapenning till barnet är fyra år och slopandet av lägstanivådagarna beräknas motsvara de administrativa kostnaderna för införande av barndagar. Således beräknas dessa förslag leda till en minskad administrationskostnad på 177 miljoner kronor.

Övriga förslag inom föräldraförsäkringen bedöms endast påverka administrationen marginellt.

Utredningen föreslår också att Försäkringskassan får 60 miljoner kronor per år under en femårsperiod för att arbeta med information och kommunikation kring frågan om föräldrapenningens fördelning.

9.3 Barnkonsekvenser

Översynen av föräldraförsäkringen har gjorts med utgångspunkt i att föräldraförsäkringen skall verka för barnets bästa. Utredningens förslag har därför i grunden utformats utifrån ett barnperspektiv. Barn är ett gemensamt ansvar för föräldrarna. Ett delat ansvar för hem och barn är också ett av de övergripande målen för jämställd-

hetspolitiken. Målet är formulerat utifrån ett vuxenperspektiv i det att det anger hur relationen mellan kvinnor och män bör se ut med avseende på föräldraansvar. Ett jämställt föräldraskap med avseende på föräldraansvar har dock påtagliga konsekvenser för barn. I de allra flesta fall leder jämställdhet mellan föräldrarna till positiva konsekvenser för barnen.

Små barn har förmåga till en tidig anknytning till båda föräldrarna. En tidig anknytning till barnet påverkar vidare föräldrarnas önskan om och behov av att upprätthålla en nära och ansvars- tagande relation till barnet under hela dess uppväxt. För äldre barn har föräldrarnas vård och omsorg en avgörande inverkan på deras upplevelse av livskvalitet. Målsättningen inom föräldrapenningen att skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan barnets föräldrar skall minska handlar således ytterst om barnets rätt att bli vårdat av och få utveckla en nära kontakt med båda sina föräldrar.

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

Reformer

Graviditetsmånad

Utredningen föreslår att gravida kvinnor skall ha rätt att vara lediga från arbetet med ersättning på sjukpenningnivå under de sista 30 dagarna av graviditeten. Utredningens förslag om graviditetspenning kan påverka barnet positivt om den gravida kvinnan får vila före förlossningen. Barnets mamma är då förhållandevis utvilad vid barnets födelse, vilket innebär fördelar för barnet.

Förlängning av föräldrapenning på sjukpenningnivå och fördelning av ersättningstiden samt undantagsbestämmelser

Utredningen föreslår att dagens föräldraförsäkring utvidgas med två månader med ersättning på sjukpenningnivå. Samtidigt utökas antalet individuella månader från två till fem månader. Vissa undantagsbestämmelser införs också.

Utredningen anser att en ökad tillgång till båda föräldrarna är positiv för de flesta barn vilket har varit avgörande för utredningens ställningstagande. Vidare bedömer utredningen att förslaget ger tillräckligt utrymme för föräldrarna att ta hänsyn till det enskilda barnets behov. Utredningen anser att de förändringar som föreslås gynnar flertalet barn och stärker barns ställning i allmänhet. Samtidigt är utredningen medveten om att alla barn inte gynnas av förslaget. Barnets bästa kan ibland stå i direkt motsats till tillgången till föräldrarna. Förslaget om ökad reserverad tid av föräldrapenning mellan barnets föräldrar leder för flertalet barn till att en tidig och nära relation etableras mellan barnet och barnets föräldrar, vilket är betydelsefullt för barnets utveckling. Men en ökad reserverad tid av föräldrapenningen utan möjlighet till överlåtelse mellan föräldrarna gör det svårare att ta hänsyn till det enskilda barnets behov och den livssituation som olika familjer befinner sig i. Det finns situationer då det ur det enskilda barnets perspektiv är önskvärt att kunna beakta de omständigheter då föräldrar av olika skäl inte fullt ut klarar av att bära sitt föräldraansvar genom att överlåta de reserverade dagarna med föräldrapenning till den andra föräldern. Vissa undantag finns redan, men utredningen föreslår att dessa utökas till att omfatta föräldrar som avtjänar långa fängelsestraff för allvarliga brott. Föräldrarna kan i dessa fall inte fullgöra sitt föräldraansvar på ett fullgott sätt. Utredningen konstaterar att i praxis betraktas olika former av missbruk, sociala anpassnings-svårigheter och psykopati som sjukdom vilket innebär att reserverade föräldrapenningdagar kan överlåtas mellan föräldrarna. Det är mycket svårt att uppskatta hur många barn som inte faller inom ramen för de undantag utredningens föreslår och som kommer att påverkas negativt av utredningens förslag. Utredningen anser att situationer i övrigt där en förälder saknar förmåga att vårda barnet inte kan lösas inom föräldraförsäkringen utan skall lämpligen hanteras inom socialtjänsten som skall bistå familjer i utsatta situationer. Sociala myndigheter har också möjlighet att göra väl avvägda bedömningar med hänsyn till det enskilda barnets bästa.

Föräldrar kan i yttersta fall vända sig till allmän domstol för en prövning av vårdnadsfrågan. Domstolar kan också lämna interimistiska beslut om vårdnaden. Inom domstolarna finns ett system för att göra bedömningar med hänsyn till barnets bästa.

Det förekommer också att föräldrar inte kan eller vill nyttja föräldrapenningen och i vissa situationer inte heller överlåter de föräldrapeningdagar som är möjliga att överlåta till den andra föräldern. I dessa situationer blir konsekvensen att barnet får en kortare vistelse i hemmet i förhållande till andra barn.

Det kan inte uteslutas att vissa grupper av föräldrar kommer att uppleva att de har svårare att ta ut sina reserverade dagar än andra föräldrar. Så kan t.ex. vara fallet med småföretagare som kan uppleva att de inte kan vara frånvarande från den egna verksamheten. I sådana situationer kan konsekvensen av utredningens förslag bli att vissa grupper av barn får fem månader mindre tid med sina föräldrar än andra grupper av barn.

Dock blir effekten att barnet i förhållande till nuvarande regler kan vistas i hemmet en månad längre med utredningens förslag eftersom ersättningstiden föreslås bli längre. Om föräldern inte kan eller vill nyttja föräldrapenningen men överlåter de dagar som inte är reserverade blir effekten en månads kortare tid i hemmet med en förälder än med nuvarande regler. Utgångspunkten för utredningen har dock varit att förslagen väntas medföra positiva effekter för de allra flesta barn i form av en ökad tillgång till båda föräldrarna under barnets första levnadsperiod.

4-årsgräns, barndagar och dubbeldagar

Utredningen förslår att föräldrapenning som längst kan tas ut fram till barnet fyller fyra år.

Vidare föreslår utredningen att det införs en rätt till två barndagar per år för föräldrar till barn i åldern fyra till tio år samt en utökad rätt till ledighet. Utredningens föreslår att föräldrarna får möjlighet att vara lediga med föräldrapenning under 30 dagar samtidigt.

Utredningens förslag om en ny tidsram under vilken föräldrapenning som längst kan utges innebär att tiden med föräldrapenning koncentreras till barnets första år. Enligt utredningen är det positivt för barn att båda föräldrarna är hemma med barnet under en längre tid och tidigt etablerar en relation med barnet.

Samtidigt finns det ett behov av att ge föräldrar möjlighet att i vissa situationer ta hand om barnet även efter det att föräldrapenningen inte kan nyttjas. Det kan t.ex. handla om att föräldrarna får möjlighet att besöka barnets förskola eller skola. Utredningens förslag om barndagar och barnledighet ger denna möjlighet. Det ger en trygghet och ett skydd för barnet att i vissa situationer få möjlighet till omvårdnad av sina föräldrar.

Förslaget om dubbeldagar antas leda till positiva effekter för barn på motsvarande sätt som förslaget om fyraårsgräns. Förslaget innebär att barn får möjlighet till god och tidig anknytning till båda sina föräldrar. Dubbeldagarna kan också användas av föräldrarna var och en för sig vilket gör att föräldrarna har möjlighet att bedöma vad som är bäst för deras barn.

Höjd grundnivå, lägstanivådagarna och åttondelsnivå

Utredningen föreslår en höjd grundnivå i föräldrapenningen samt slopande av lägstanivådagarna och åttondelsnivån i föräldrapenningen.

Utredningens förslag skyddar barn som lever i familjer med svag ekonomi. En relativt hög ersättningsnivå inom föräldrapenningen kan bidra till en lägre andel ekonomiskt utsatta barn. Förslagen om slopande av lägstanivådagarna och slopandet av åttondelsnivån påverkar barnen endast i begränsad utsträckning. Nyttjandet av lägstanivådagarna är lågt i förhållande till nyttjandet av föräldrapenningdagarna på sjukpenningnivå. Dagar som ersätts med lägstanivå används dessutom i viss utsträckning som inkomstförstärkning då dagarna tas ut under tid då föräldrarna inte arbetar, t.ex. under lördagar och söndagar. Det innebär att dessa dagar inte fullt ut kommer barnen till del. Åttondelsnivån nyttjas endast i mycket begränsad omfattning, medan föräldrar arbetar deltid i varierande omfattning utan något direkt samband till uttag av föräldrapenning på deltid.

Barn till ensamvårdande föräldrar

Utredningens föreslår att särskild föräldrapenning införs.

Förslag om stöd till ensamvårdande föräldrar innebär ett särskilt skydd och stöd till barn som lever med en ensam förälder. Det

behov av vård och omsorg som dessa barn kan behöva blir bättre tillgodosett genom utredningens förslag om särskild föräldrapenning.

9.4 Jämställdhetskonsekvenser

Föräldraförsäkringen har i sin nuvarande utformning bidragit till en internationellt sett hög sysselsättningsgrad för kvinnor. Men det finns skäl att tro att det genomsnittligt mycket ojämna uttaget av föräldrapenningdagar mellan kvinnor och män bidrar till att grundlägga skillnader i ansvar för familj och barn. Denna skillnad i ansvar innebär att kvinnor med barn i mycket högre grad än män med barn är frånvarande från sina arbeten. Det finns skäl att tro att dessa skillnader i frånvaro kan innebära negativa effekter på kvinnors löner, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter på arbetet.

Utredningen bedömer att en del av dagens skillnader i löneutveckling, möjligheter till fast heltidsanställning och utvecklingsmöjligheter på arbetet mellan kvinnor – såväl med som utan barn – och män kan ha sin grund i att frånvaro från arbetet på grund av vård av barn i genomsnitt är mycket skevt fördelad mellan könen. Utredningen bedömer dessa sannolika könsspecifika konsekvenser som så viktiga att de har beaktats vid utformningen av förslagen.

9.5 Effekter för företagens villkor

Utredningens förslag innebär sammantaget att reglerna inom föräldraförsäkringen blir mer enkla och överblickbara. Flera av förslagen är också förenliga med arbetslinjen. Detta medför positiva effekter för företagen. I synnerhet är det positivt för mindre företag som i jämförelse med större företag måste använda en större andel av sina resurser till administration. För egenföretagare och företag med få anställda är den egna insatsen i form av tid och kompetens avgörande för företagets verksamhet.

Företagsstrukturen har förändrats sedan 1990-talets början. Den genomsnittliga företagsstorleken har minskat och det totala antalet företag har ökat. Framför allt har antalet företagare utan anställda ökat. Dessa företag uppgick 2004 till drygt 650 000. Antal företag med 1 till 49 anställda uppgick samma år till drygt 210 000. En mindre andel av kvinnorna i arbetskraften är företagare. Det gäller

både företagare med och utan anställda. Dock har antalet kvinnliga företagare utan anställda ökat under i stort sett hela perioden. Även formerna för företagande är också i förändring. Det finns en medvetenhet om att företagande och entreprenörskap är viktiga frågor och det är av stor betydelse att socialförsäkringen fungerar i dessa sammanhang.

Småföretag blir allt viktigare för den totala tillväxten och välfärden i landet. För att fortsättningsvis också få en ökning av andelen småföretag och andelen sysselsatta i dessa företag är det betydelsefullt med ett gynnsamt näringslivsklimat. Utformningen av föräldraförsäkringen har i detta sammanhang stor betydelse av flera skäl. Dels är det viktigt för att skapa sysselsättning och tillväxt i landet, dels är det viktigt att skapa förutsättningar för föräldrar att förena arbetsliv med familj och barn.

Utredningen är medveten om att det kan finnas föräldrar inom gruppen småföretagare som har svårigheter att nyttja föräldrapenningen med nuvarande regelverk. Problemen kan vara av olika slag. Framförallt handlar det dock om svårigheter att vara föräldraledig och därmed frånvarande under viss tid i företaget. Det kan vara särskilt svårt under ett uppbyggnadsskede av ett företag men det kan också vara svårt om företaget har få anställda. Det kan även innebära ekonomiska svårigheter att vara föräldraledig med utgångspunkt i hur föräldrapenningen beräknas utifrån föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst. Det kan därför framstå som önskvärt att fördelningen av föräldrapenningen i familjer där en förälder arbetar i ett litet företag skulle vara mer flexibel. För en närmare diskussion kring undantag från reglerna om fördelningen av föräldrapenning se avsnitt 8.4.

Utredningens förslag om förlängning av tiden med föräldrapenning på sjukpenningnivå och förslaget om ytterligare reserverad tid med föräldrapenning på sjukpenningnivå för respektive förälder innebär att det blir färre överlåtbara månader mellan föräldrarna samtidigt som tiden med föräldrapenning blir längre. Enligt utredningens uppfattning är den minskade flexibiliteten dock av begränsad omfattning. En förälder kan med utredningens förslag, om föräldrarna är överens om det, som mest nyttja föräldrapenning på sjukpenningnivå under tio månader i förhållande till nuvarande regler under elva månader. Den utökade tiden med föräldrapenning på sjukpenningnivå innebär en längre frånvaro från arbetet.

Det är inte någon skillnad för kvinnliga och manliga föräldrar i små företag, utan reglerna är könsneutrala. Trots det har utred-

ningen sett att kvinnliga företagare är föräldralediga i större omfattning än manliga. Det innebär dock inte att reglerna inte utgör problem i vissa situationer. Det kan också vara så att kvinnor i högre utsträckning avstår från att bilda företag eller arbeta i mindre företag då de i enlighet med utredningens analyser i högre utsträckning än män tar ett större vårdande ansvar för barn. Utredningens förslag om ökad reserverad tid med föräldrapenning på sjukpenningnivå för föräldrarna kan också bidra till att kvinnor kommer att bilda och arbeta i småföretag i större omfattning än idag då utredningens förslag bedöms leda till att föräldrar i ökad utsträckning kommer att ta ett gemensamt ansvar för sina barn.

Utredningen har i avsnitt 8.4 dragit slutsatsen att problem av liknande karaktär finns inom stora delar av socialförsäkringen och bör enligt utredningens mening övervägas i ett större sammanhang. Utredningen bedömer också att det med hänsyn till att det för de flesta barn är positivt med omvårdnad av båda sina föräldrar inte bör göras undantag från de föreslagna reglerna om föräldrapenningen fördelning.

Utredningens förslag om förlängning av tiden med föräldrapenning på sjukpenningnivå innebär en viss ökning av företagets kostnader. Dels ökar företagets kostnader för den anställda under föräldraledigheten, dels ökar företagets kostnader för att anställa vikarier eller annars omfördela resurser inom företaget. En grov uppskattning visar att frånvaron från arbete med anledning av den utökade rätten till ledighet uppgår till ca en kvarts procent av arbetad tid. Utredningen bedömer effekterna av en ökad frånvaro i sammanhanget som begränsad, då den är möjlig att förutse och därmed möjlig att planera för och möjlig att hantera för arbetsgivarna.

Sammantaget medför utredningens förslag positiva effekter för företagen. Begränsningen av tiden under vilken föräldrapenning kan nyttjas medför positiva effekter för företag, då det blir enklare att förutse och planera för konsekvenserna av reglerna inom föräldrapenningen. I övrigt medför inte förslaget någon förändring av företagets kostnader totalt sett, utan koncentreras bara till en mer begränsad tid. Förslaget om att slopa föräldrapenningen med ersättning på lägstanivå innebär fördelar för företagen, liksom förslaget om slopandet av en åttondels förmånsnivå i föräldraförsäkringen samt utredningens förslag om nya regler vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst. Dessa förslag innebär att reglerna kring föräldraförsäkringen blir enklare att hantera för företagen.

Arbetslinjen stärks i synnerhet genom utredningens förslag om ändrade regler kring SGI. Förslagen är utformade så att den enskilda förälderns möjligheter till självförsörjning underlättas och att viljan till arbete främjas. Utredningens förslag i dessa delar är utformade med hänsyn till att ett högt nyttjande av föräldrapenningen är eftersträvanvärt.

De nya förmånerna graviditetsersättning, särskild föräldrapenning och barndagar med rätt till ledighet som också förs in i föräldraledighetslagen påverkar företagets verksamhet i begränsad omfattning. Rätten till graviditetsersättning innebär en utökad rätt till ledighet för gravida men innebär i praktiken inte någon större skillnad mot idag då majoriteten av de gravida kvinnorna idag under den sista tiden före förlossningen i stor utsträckning är frånvarande från arbetet. Graviditetsersättningen avser endast en begränsad tid och fullföljs sedan normalt av uttag av föräldraledighet, varvid det blir en sammanhållen frånvaro, vilket kan bedömas som mindre negativt än en oplanerad och tillfällig frånvaro. Den särskilda föräldrapenningen innebär rätt för en annan försäkrad än en förälder att i vissa fall vara föräldraledig med rätt till föräldrapenning. Detta bedöms dock vara aktuellt i mycket begränsad omfattning. Barndagarna slutligen är av liten omfattning. Utredningens förslag i denna del bedöms endast få begränsade effekter. De dagar som tas ut enligt AFL:s regler administreras av Försäkringskassan. Se avsnitt 8.11.2 för diskussion kring administrationen av övriga dagar.

9.6 Konsekvenser för förmånsfusk och kontroll

Det är angeläget för välfärdssystemets legitimitet att medborgarna kan lita på att systemet fungerar effektivt och att pengarna fördelas till rätt personer. Felaktiga utbetalningar från trygghetssystemet skadar systemens legitimitet och försämrar förutsättningarna för den framtida välfärden. Kontroll av statliga medel är ett prioriterat område för regeringens arbete. Regeringen har i prop. 1996/97:121 Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemet, s. 22 f. och 36 f, bedömt att de största vinsterna när det gäller att förebygga fusk kan uppnås genom att rätt beslut fattas från början. Det kräver att beslutsunderlagen är så korrekta som möjligt. De uppgifter av betydelse för rätten till ersättning bör därför t.ex. kontrolleras innan ersättning beviljas.

En viktig faktor för att förhindra fusk är att det finns klara och enhetliga regler som inte inbjuder eller kan ge upphov till fusk. Regeringen har den 12 maj 2005 beslutat att tillsätta en särskild delegation för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghets-systemet (dir. 2005:52). Delegationen skall bl.a. verka för att regler som inbjuder eller kan ge upphov till fusk ändras.

Utredningens förslag stämmer väl överens med regeringens arbete. Genom förslaget blir föräldraförsäkringen enklare och mer överblickbar. Förslagen medför också en enklare administration för Försäkringskassan.

Utredningen anser inte att det ökade uttaget av föräldrapenningförmåner automatiskt för med sig ökad risk för fusk. Utredningens bedömning är i stället att de nya reglerna blir svåra att manipulera och gör det möjligt för Försäkringskassorna att utöva god kontroll. De nya förmånerna – graviditetspenning, dubbeldagar, särskild föräldrapenning och barndagar – och dess uttag kan kontrolleras, på samma sätt som övriga föräldrapenningförmåner, genom inhämtande av arbetsgivarintyg om avstående från förvärvsarbete. I de fall det inte är möjligt ankommer det på den försäkrade att intyga att han eller hon avstår från arbete. Försäkringskassan kan sedan kontrollera den försäkrade genom hembesök eller genom att ställa frågor till såväl föräldern som andra. Försäkringskassan har även möjlighet att besöka företaget i de fall det rör en egen företagare. Det finns också en maskinell rutin för informationsutbyte mellan försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna som ger Försäkringskassorna direktåtkomst till vissa uppgifter i arbetslöshetskassornas register i de fall man misstänker att föräldern är arbetssökande samtidigt som han eller hon vill ta ut eller tar ut en föräldrapenningförmån. Försäkringskassan kan även få uppgifter från andra myndigheter och försäkringsbolag. Se vidare Försäkringskassan (2004:1)Vägledning Fusk?.

Rätten för en arbetstagare att vara ledig för vård av barn skall administreras av respektive arbetsgivare. Utredningen bedömer att det i viss mån medför ökade administrativa kostnader för företagen. Utredningen har uppmärksammat att det kan bli svårt för en arbetsgivare att kontrollera vilka dagar som arbetstagaren tagit ut i de fall arbetstagaren byter arbetsgivare under kalenderåret. För att få rätt till ledighet hos den nya arbetsgivaren föreslår därför utredningen att arbetstagaren skall redovisa vilka dagar som han eller hon har tagit ut tidigare under kalenderåret. Se vidare avsnitt 8.11.2.

9.7 Övriga konsekvenser

Gifta föräldrar får vid barnets födelse automatiskt gemensam vårdnad om barnet. Ogifta föräldrar kan få gemensam vårdnad genom anmälan av dem båda i samband med faderskapsbekräftelsen.

Utredningen bedömer sannolikheten som liten att föräldrar skulle avstå från eller skjuta upp att anmäla gemensam vårdnad på grund av att den reserverade tiden i föräldrapenningen ökar med utredningens förslag. Bedömningen görs mot bakgrund av att de tidigare reserverade månaderna inte lett till någon förändring i ogifta föräldrars vilja att anmäla gemensam vårdnad.

Appendix 1

9.1 Ekonomiska konsekvenser

Kostnaderna för föräldrapenningen påverkas av flera förhållanden. Reglerna kring antal dagar med ersättning, ersättningsnivå och takgräns har givetvis stor betydelse liksom barnkullarnas storlek, dvs. antalet barn som omfattas av försäkringen. Vem av föräldrarna som tar ut föräldrapenningen har också betydelse. Mäns inkomster är generellt högre än kvinnors, och när männen ökar sin andel av de uttagna dagarna får det till effekt att kostnaderna för försäkringen ökar. När kostnaderna för den föreslagna föräldrapenningen ska beräknas och jämföras med kostnaderna för dagens föräldrapenning får antaganden om dessa förhållanden stor betydelse.

Utgångspunkter

För att illustrera antagandenas betydelse redovisas i tabellen ett antal olika beräknade kostnader. Beräkningar tar sin utgångspunkt i dagens nyttjande av föräldrapenningen (antalet dagar som tas ut och fördelningen mellan kvinnor och män). De genomsnittliga ersättningsbelopp per dag har dock ändrats till dem som kommer att gälla fr.o.m. den 1 juli 2006. Ersättningen för lägstanivådagarna blir då 180 kronor per dag och ersättningen för dagarna på sjukpenningnivå uppskattas till 512 respektive 616 kronor per dag. De ändrade ersättningsbeloppen beräknas öka kostnaden från 17,4 till 18,8 miljarder kronor. Först görs beräkningar med dagens system och därefter med utredningens föreslagna system med motsvarande antaganden.

Uttaget för 2004 avser i huvudsak barn födda 1996–2004. Totalt togs föräldraledighet ut för 489 000 barn. Kostnaderna för föräldrapenningen var 18,1 miljarder kronor och avsåg totalt 42,5 miljoner ersatta dagar.

Nuvarande föräldrapenning

I ett första steg har antalet ersatta dagar räknats om så att de motsvarar antalet dagar som skulle tas ut under ett år i genomsnitt för 100 000 barn om föräldrarna tog ut 97 procent av dagarna på sjukpenningnivå och 22 procent av lägstanivådagarna – 44,7 miljoner dagar. Fördelningen mellan kvinnor och män är densamma som

2004. Resultaten redovisas i alternativ A som alltså motsvarar dagens föräldrapenning och uttagsmönster för 100 000 barn. Den totala kostnaden blir 18,7 miljarder kronor.

I nästa steg ändras antagandena till att alla dagar tas ut, men fortfarande med samma relativa fördelning mellan kvinnor och män som 2004 (alternativ B). Antalet ersatta dagar blir då 48 miljoner och kostnaden ökar till 20,6 dagar.

Männens uttag ökar visserligen, men relativt långsamt. Utredningens förslag syftar till att männens uttag ska öka i snabbare takt. Kostnaden för föräldrapenningen har därför beräknats för fallen där männen tar ut 5 månader respektive hälften av månaderna. Kostnaderna ökar då till 21,3 respektive 22,1 miljoner kronor. Det totala antalet ersatta dagar är detsamma som i alternativ B.

Utredningens förslag

I tabellen redovisas motsvarande beräkningar som alternativen B, C och D men enligt utredningens föreslagna regler. I alternativ E tar män ut exakt lika många dagar som i nuvarande system, 8,4 miljoner dagar vilket motsvarar ca 2,5 månader. Kvinnorna tar ut så många dagar de kan enligt förslaget, motsvarande 10 månader. Det innebär att totalt sett blir antalet ersatta dagar mindre än maximalt och den totala kostnaden blir 18,7 miljarder kronor. I de fall männen skulle ta ut 5 månader respektive hälften av månaderna blir kostnaderna till 21,3 respektive 22,1 miljoner kronor och antalet ersatta dagar det maximala, 45 miljoner dagar.

Om männens uttag ökar kommer kostnaderna för föräldrapenningen att öka både i nuvarande system och i utredningens föreslagna system. Kostnaderna för utredningens förslag jämfört med dagens blir också olika stora beroende av hur männens uttag förändras. Jämförs alternativen som innebär att männens uttag är detsamma som idag (B och E) ökar kostnaden marginellt, $18,8 - 18,7 = 0,1$ miljard kronor. Att kostnaden ökar trots att antalet ersatta dagar blir mindre beror på att männen får högre ersättning för sina dagar i och med att lägstanivå-dagarna ersätts med dagar på SGI-nivå. Om männens uttag är 5 månader, motsvarande de reserverade dagarna (C och F), blir kostnaden för förslaget $22,7 - 21,3 = 1,4$ miljarder kronor. Skulle föräldrarna dela lika på alla dagar (D och G) blir kostnaden för förslaget $23,7 - 22,1 = 1,6$ miljarder kronor.

Tabell 1 Kostnader för utredningens förslag och dagens system under olika antaganden om hur antalet dagar fördelar sig mellan kvinnor och män. Tak 10 prisbasbelopp, och ersättning för lägstånivådagarna 180 kronor

Utgångspunkt	Dagar, tusental			Kontroll		Medelersättning		Belopp, miljarder kronor	
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Totalt	
Dagens nyttjande Faktiska uppgifter för 2004	4 832	1 119	5 951	0,23	60	60	0,3	0,1	0,4
Lägsta	4 832	1 119	5 951	0,23	60	60	0,3	0,1	0,4
Grund	4 487	400	4 887	1,09	180	180	0,8	0,1	0,9
SGI	25 196	6 475	31 672	36 558	494	569	12,4	3,7	16,1
Totalt	34 515	7 994	42 510	0,058			13,5	3,8	17,4
Höjd ersättning för lägstånivå-dagar och höjt tak för ersättning med SGI-nivå	4 832	1 119	5 951	0,23	180	180	0,9	0,2	1,1
Lägsta	4 832	1 119	5 951	0,23	180	180	0,9	0,2	1,1
Grund	4 487	400	4 887	1,09	180	180	0,8	0,1	0,9
SGI	25 196	6 475	31 672	36 558	512	616	12,9	4,0	16,9
Totalt	34 515	7 994	42 510	0,058			14,6	4,3	18,8
Nuvarande system									
A Uppskattat nyttjande för 100 000 barn	5 671	1 314	6 985	0,23	180	180	1,0	0,2	1,3
Lägsta	5 671	1 314	6 985	0,23	180	180	1,0	0,2	1,3
Grund	4 627	412	5 039	1,09	180	180	0,8	0,1	0,9
SGI	25 981	6 677	32 658	37 697	512	616	13,3	4,1	17,4
Totalt	36 279	8 403	44 682	0,058			15,2	4,4	19,6
B Alla dagar nyttjas, dagens fördelning k/m (Pappor tar ut ca 3 månader i genomsnitt)	7 307	1 693	9 000	0,23	180	180	1,3	0,3	1,6
Lägsta	7 307	1 693	9 000	0,23	180	180	1,3	0,3	1,6
Grund	4 787	426	5 213	1,09	180	180	0,9	0,1	0,9
SGI	26 879	6 908	33 787	39 000	512	616	13,8	4,3	18,0
Totalt	38 973	9 027	48 000	0,058			15,9	4,6	20,6
C Alla dagar nyttjas, pappa 5 mån.	7 307	1 693	9 000	0,23	180	180	1,3	0,3	1,6
Lägsta	7 307	1 693	9 000	0,23	180	180	1,3	0,3	1,6
Grund	3 884	774	4 657	1,98	180	180	0,7	0,1	0,8
SGI	21 809	12 534	34 343	39 000	512	616	11,2	7,7	18,9
Totalt	33 000	15 000	48 000	0,058			13,2	8,2	21,3
D Alla dagar nyttjas, hälften var	4 500	4 500	9 000	1,00	180	180	0,8	0,8	1,6
Lägsta	4 500	4 500	9 000	1,00	180	180	0,8	0,8	1,6
Grund	2 948	1 134	4 081	2,91	180	180	0,5	0,2	0,7
SGI	16 552	18 366	34 919	39 000	512	616	8,5	11,3	19,8
Totalt	24 000	24 000	48 000	0,058			9,8	12,3	22,1

	Dagar, tusental			Kontroll		Medelersättning		Belopp, miljarder kronor	
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Totalt	Totalt
Reformförslag									
E Pappa lika många dagar som idag, mamman resten 15 % av SGI används inte	4 535	489	5 023	1,27	180	180	180	180	0,8
	25 465	7 914	33 380	38 403	512	616	512	616	13,0
	30 000	8 403	38 403	0,058					13,9
									5,0
									18,8
F Alla dagar nyttjas, pappa 5 mån.	4 535	872	5 407	1,94	180	180	180	180	0,8
	25 465	14 128	39 593	45 000	512	616	512	616	13,0
	30 000	15 000	45 000	0,058					13,9
									8,9
									22,7
G Alla dagar nyttjas, hälften var	3 401	1 308	4 709	2,91	180	180	180	180	0,6
	19 099	21 192	40 291	45 000	512	616	512	616	9,8
	22 500	22 500	45 000	0,058					10,4
									13,3
									23,7

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Ändringarna i lagen (1962:381) om allmän försäkring föreslås träda i kraft xxx.

När det gäller barn födda före ikraftträdandet får uttag av föräldrapenning ske övergångsvis under fyra år enligt äldre bestämmelser utan hinder av 4 kap. 3 § denna lag. Motsvarande gäller i fråga om adoptivbarn om föräldrarna fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

Om ersättningsperioden för havandeskapspenningen påbörjats före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser. Även när det gäller tillfällig föräldrapenning för tio dagar som förbehålls pappan eller som kan utges till annan försäkrad gäller äldre bestämmelser för barn födda före ikraftträdandet.

Ändringarna i föräldraledighetslagen (1995:584) föreslås träda i kraft utan övergångsregler.

Det är angeläget att de nya bestämmelserna får genomslagkraft så snart som möjligt. Ingenting hindrar i och för sig att en del av ändringarna genomförs fristående om det bedöms lämpligt. Förslagen bygger dock på att de genomförs samlat.

När det gäller föräldrapenningförmånen så föreslår utredningen en rad förändringar som ger utökat stöd men också begränsar ersättningsrätten. Utredningen har dock valt att låta de flesta ändringar träda i kraft utan övergångsregler.

När det gäller barn födda före ikraftträdandet får uttag av föräldrapenning ske övergångsvis under fyra år enligt äldre bestämmelser utan hinder av 4 kap. 3 § AFL. Motsvarande gäller i fråga om adoptivbarn om föräldrarna fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

Utredningen anser det rimligt att båda föräldrarna till barn som fötts före ikraftträdandet får ha kvar rätten till längre uttag och de nittio dagarna med ersättning enligt lägstanivå under en övergångs-

tid. Rätten bryts dock efter fyra år. Dessa föräldrar har inte rätt till dubbeldagar inom föräldrapenningen.

Samma övergångsbestämmelser gäller för adopterade barn, där tidpunkten då den försäkrade fått barnet i sin vård jämsställs med tidpunkten för barnets födelse.

Det är rimligt att låta en del förmåner som föreslås slopas eller ändras få fortsätta att gälla enligt äldre bestämmelser. Havandeskapspenningen utges under en begränsad tid och det är inte rimligt att bryta en redan påbörjad utbetalning av förmånen. Havandeskapspenningen får därför fortsätta att utges enligt äldre bestämmelser i de fall ersättningsperioden påbörjats före ikraftträdandet. Den gravida kvinnan som uppbär havandeskapspenning enligt övergångsbestämmelserna kommer då att ha rätt till ersättning längst till och med den elfte dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Därefter är kvinnan oförhindrad att uppbära ersättning enligt den nya graviditetspenningen under resterande dagar till och med dagen före den faktiska förlossningsdagen.

Utredningen ser det också som rimligt att den tillfälliga föräldrapenningen under tio dagar som förbehållits fadern (pappadagar) eller för en annan försäkrad får fortsätta att utges för barn som fötts före ikraftträdandet. Även här utges förmånen under en begränsad tid. Dessutom rör det sig om ett begränsat antal barn som föds precis före ikraftträdandet.

Ändringarna i föräldraledighetslagen föreslås träda i kraft utan övergångsregler.