

Kommittédirektiv



Översyn av föräldraförsäkringen

Dir.
2004:44

Beslut vid regeringssammanträde den 7 april 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av reglerna för föräldraförsäkringen. Översynen skall göras med utgångspunkt i att föräldraförsäkringen skall verka för barnets bästa och bidra till en ökad jämställdhet mellan könen.

Utredaren skall se över hur föräldraförsäkringen bättre kan bidra till att barnen får tillgång till båda sina föräldrar. Det handlar dels om hur den påverkar båda föräldrarnas möjligheter att ta ansvar för barnet, dels hur den påverkar föräldrarnas möjligheter att delta på arbetsmarknaden på lika villkor. Principen om att föräldrapenningen ersätter föräldrarnas inkomstbortfall i samband med föräldraledighet skall behållas.

Utredaren skall se över och belysa

- i vilken utsträckning föräldraförsäkringen uppfyller syftet att båda föräldrarna på lika villkor har möjligheter att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete eller studier,
- vilka incitament som kan vara verkningsfulla för att skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan barnets föräldrar skall minska, med beaktande av hur det samlade uttaget av föräldrapenning för barnet påverkas,
- effekterna av att två månader av föräldrapenningen reserverats för vardera föräldern samt analysera vilka effekter det kan få att på samma sätt reservera ytterligare månader,
- huruvida reglerna för havandeskapspenning är anpassade till dagens arbetsliv samt vid behov föreslå förändringar,
- om föräldraförsäkringens regelverk är anpassat till nya familjebegrepp,

- om det finns skäl att göra de tio s.k. pappdagarna inom den tillfälliga föräldrapenningen könsneutrala samt huruvida antalet dagar är väl avvägda utifrån föräldrarnas behov av att vara hemma med barnet samtidigt,
- eventuella behov av förändringar av 240-dagarsvillkoret inom föräldrapenningen med beaktande av att försäkringens regelverk dels skall vara rättvist och inte diskriminera någon av föräldrarna, dels skall vara svårt att manipulera och möjliggöra god kontroll.

Bakgrund

Föräldraförsäkringen infördes år 1974 och ersatte den gällande moderskapspenningen. Syftet var att föräldraförsäkringen skulle bidra till att kvinnor med små barn skulle kunna behålla sin anknytning till arbetslivet, markera vikten av samt ge föräldrarna möjlighet att dela ansvaret för barnets omvårdnad. Allteftersom föräldraförsäkringen byggts ut har den också inneburit en ekonomisk trygghet för familjer med små barn. Syftet med föräldraförsäkringen är att ge båda föräldrarna möjligheter att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete eller studier samt att ge barnet tillgång till båda sina föräldrar. Detta sker bland annat genom att föräldrapenningen till stor del ersätter förälderns inkomstbortfall i samband med föräldraledighet

Föräldraförsäkringen omfattade från början endast föräldrapenning i samband med barns födelse. Sedan dess har föräldraförsäkringen byggts ut och omfattar nu förutom föräldrapenning även tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning.

Föräldrapenning är ett ekonomiskt stöd som föräldrar får i samband med att ett barn föds eller adopteras. Föräldrapenningen skall göra det möjligt för föräldrar att vara hemma med sina barn längre sammanhängande perioder genom att den täcker upp en del av det inkomstbortfall som föräldern får vid föräldraledighet. Föräldrapenning betalas ut under högst 480 dagar totalt för föräldrarna. Av dessa dagar ersätts 390 enligt s.k. sjukpenningnivå. Resterande 90 dagar är dagar som ersätts enligt den lägsta nivån dvs. med 60 kronor per dag. Föräldrarna

har rätt till hälften var av ersättningsdagarna med möjlighet att överlåta dagar till varandra förutom de dagar som reserverats för mamman respektive pappan. *Tillfällig föräldrapenning* skall ge föräldrar ekonomiskt stöd när barn blir sjuka eller när deras ordinarie vårdnadshavare blir sjuk och föräldern därför behöver avstå från sitt förvärvsarbete. En grundläggande förutsättning för rätt till tillfällig föräldrapenning är att man är förälder till barnet eller likställs med förälder enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Havandeskapspenning infördes den 1 januari 1980. Ersättningen kan betalas ut till en kvinna som i slutet av graviditeten inte orkar med ett fysiskt påfrestande arbete. Reglerna omfattar numera även kvinnor som förbjuds fortsätta sitt arbete på grund av risker för fosterskador. I sådana fall kan havandeskapspenning betalas ut under större delen av graviditeten. I båda dessa fall får kvinnan havandeskapspenning om hon inte kan omplaceras till annat arbete. Havandeskapspenning kan betalas ut längst till och med den elfte dagen före den beräknade tidpunkten för förlossningen. Havandeskapspenningen är kalenderdagsberäknad och betalas ut för samtliga veckodagar.

Familjesituationen

För att en person skall ha rätt till föräldrapenning krävs det att han eller hon är förälder eller likställs med sådan. Som förälder och därmed likställda personer räknas flera grupper. Inom föräldrapenningen skiljer man mellan föräldrar och vårdnadshavare. Båda grupperna kan ta ut föräldrapenning, men endast den som har vårdnad om ett barn får en självständig rätt till föräldrapenning. Vårdnadshavaren har dock möjlighet att avstå föräldrapenning till en annan förälder. En person som en förälder är eller har varit gift med eller har eller har haft barn med, likställs med förälder om de varaktigt bor tillsammans. Till den gruppen räknas också en registrerad partner, eftersom ett registrerat partnerskap jämställs med äktenskap. Den tillfälliga föräldrapenningen har ett något mer vidsträckt begrepp och omfattar även fosterföräldrar och en person som en förälder bor tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden.

Behovet av en översyn

Fördelning av föräldrapenning mellan föräldrarna

För att såväl kvinnor som män skall kunna kombinera förvärvsarbete eller studier med föräldraskap och tidigt etablera en god kontakt och relation med barnet är det en viktig fråga hur antalet uttagna föräldrapenningdagar, både de s.k. sjukpenningdagarna och lägstanivådagarna, fördelar sig mellan föräldrarna. Männens uttag har ökat de senaste åren men är fortfarande lågt i förhållande till kvinnornas. Det är därför önskvärt att finna anledningarna till den ojämna fördelningen av dagarna och att även uppnå en någorlunda jämn fördelning.

En annan viktig fråga är hur föräldrapenningens konstruktion bidrar till föräldrarnas möjligheter att delta i arbetslivet. I detta sammanhang kan dels föräldrapenningens totala antal dagar samt fem olika nivåer ha betydelse, dels de 90 dagar som betalas ut enligt lägstanivån, dvs. hur dessa dagar nyttjas och i vilken omfattning detta sker.

Regeringen anser därför att det finns skäl att se över och belysa vilka incitament som kan vara verkningsfulla för att skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan barnets föräldrar skall minska, samt vilka effekter föräldrapenningens konstruktion har på föräldrarnas deltagande på arbetsmarknaden.

Sedan år 1995 är en månad och sedan år 2002 två månader av föräldrapenningen reserverad för vardera föräldern. Det finns skäl att följa upp och belysa vilka effekter införandet av dessa s.k. mamma/pappamånader har haft, samt att analysera vilka effekter det kan få att på samma sätt reservera ytterligare månader.

Gravida kvinnors situation

Inom socialförsäkringen finns olika alternativ till ledighet i slutet av en graviditet beroende av kvinnans situation. För kvinnor som inte kan förvärvsarbeta i slutet av graviditeten på grund av ett fysiskt ansträngande arbete kan havandeskapspenning beviljas om havandeskapet har satt ned hennes förmåga att utföra uppgifterna i sitt arbete med minst en fjärdedel.

Vid sjukdom som sätter ned arbetsförmågan med minst en fjärdedel kan sjukpenning betalas ut. Detta gäller även för gravida kvinnor.

För kvinnor som av andra skäl vill vara hemma från sitt förvärvsarbete i slutet av graviditeten kan föräldrapenning betalas ut under 60 dagar före beräknad förlossning.

Inför en sjukskrivning ställs en behandlande läkare inför många bedömningar där svårigheten ofta ligger i att skilja på om den försäkrade lider av sjukdom eller om det är andra orsaker som är anledning till att han eller hon inte anser sig kunna arbeta. Svårigheterna blir än påtagligare när det gäller sjukskrivningar av gravida kvinnor, som på grund av sin graviditet inte orkar fortsätta sitt förvärvsarbete i slutet av graviditeten.

I en rapport från år 2003 visar Riksförsäkringsverket att en stor andel, tre fjärdedelar av de studerade gravida kvinnorna, får ersättning från socialförsäkringen någon gång under slutet av graviditeten. Resultatet från studien visar att den regionala variationen hos den totala andelen ersatta kvinnor inte är så stor. Däremot finns stora skillnader mellan olika regioner när en uppdelning görs på andelen kvinnor med föräldrapenning, sjukpenning och havandeskapspenning.

Den totala andelen ersatta kvinnor varierar alltså inte så mycket mellan länen, men däremot har de tre förmånerna använts i olika grad. För de kvinnor som har svårigheter att arbeta, helt eller delvis, under graviditetens slutskede kan försäkringskassornas olika bedömningar leda till stora orättvisor.

Hanteringen av tre olika förmåner samt gränsdragningen mellan dessa orsakar vissa problem. Havandeskapspenningen tillkom under en tid då arbetslivet såg annorlunda ut jämfört med i dag. Reglerna om sjukpenning och föräldrapenning ansågs då missgynna kvinnor med fysiskt ansträngande arbete som ofta tvingades att ta ut föräldrapenning före barnets födelse eftersom de inte orkade förvärvsarbete de sista månaderna av graviditeten. Lagstiftning och praxis upplevs i dag som svårförståelig och inte anpassad till dagens arbetsliv. Det finns därför anledning att se över reglerna för havandeskapspenning, huruvida de är anpassade efter dagens arbetsliv samt om det eventuellt finns behov av förändringar.

Nytt familjebegrepp

Föräldraförsäkringen är flexibel och ger föräldrarna möjlighet att utifrån familjens förutsättningar kombinera arbete och barn, dels genom reserverade pappa- och mammamånader, dels genom möjligheten för föräldrarna att själva bestämma hur ledigheten skall tas ut. Begreppet familj har i dag inte samma innebörd som förr. Nya familjekonstellationer blir allt vanligare, t.ex. har de som registrerar sitt partnerskap rätt att prövas för adoption. Det är angeläget att föräldraförsäkringen utformas med hänsyn tagen till att familjebegreppet har förändrats samt att föräldrar likabehandlas oavsett hur familjekonstellationen ser ut. Utredaren skall därför se över och belysa om föräldraförsäkringens regelverk ytterligare behöver anpassas till de nya familjebegreppen och göras könsneutral.

De tio s.k. pappadagarna

I samband med barns födelse har en fader rätt till tillfällig föräldrapenning under tio dagar per barn. Dessa dagar brukar kallas pappadagar. De tio dagarna ger fadern möjlighet att närvara vid förlossning, sköta hemmet eller vårda barn. Vid adoption eller när två personer har utsetts att gemensamt utöva vårdnaden om ett barn tillkommer motsvarande rätt båda adoptivföräldrarna eller de särskilda vårdnadshavarna. Konstruktionen av faderns särskilda dagar i samband med barns födelse eller adoption är numera också tillämplig på de familjer där föräldrarna är av samma kön. Dessa tio dagar inom den tillfälliga föräldrapenningen är alltså en rätt till ersättning som inte endast tillkommer en fader. Det finns därför anledning att pröva om denna del av den tillfälliga föräldrapenningen bör göras könsneutral.

Den första tiden efter ett barns födelse eller adoption skapar viktiga förutsättningar för en tidig och djup relation till barnet och tillgodoser barnets stora omsorgsbehov i livets början. Det finns därför också anledning att se över om antalet dagar är väl avvägda utifrån föräldrarnas behov att vara hemma med barnet samtidigt.

Kvalifikationsvillkoret inom föräldrapenningen

Ett särskilt kvalifikationsvillkor finns 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, dvs. 60 kronor per dag. Om föräldern inte uppfyller 240-dagarsvillkoret, betalas föräldrapenning under de första 180 dagarna ut enligt grundnivån, dvs. 180 kronor per dag. Utredaren skall analysera om det finns skäl att föreslå förändringar av kvalifikationsvillkoret och i analysen väga in att försäkringens regelverk dels skall vara rättvist och inte diskriminera någon av föräldrarna, dels att det ska vara svårt att manipulera och möjliggöra god kontroll.

Konventioner

Översynen skall göras med bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som grund. En av barnkonventionens grundläggande principer är att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Denna princip kommer också till uttryck i föräldrabalken. Principen har införts som en övergripande bestämmelse i 6 kap. föräldrabalken om vårdnad m.m. Föräldrabalkens regler utgår från principen att barn har behov av en nära och god kontakt med båda sina föräldrar. Syftet med föräldraförsäkringen är att stödja båda föräldrarnas möjligheter att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete eller studier. Föräldraförsäkringen har därmed även en central roll i jämställdhetspolitiken. För barnets skull är det viktigt att båda föräldrarna är delaktiga i barnets uppväxt och det är därför av stor betydelse att föräldraförsäkringens konstruktion ger båda föräldrarna lika villkor och möjligheter att kunna ta ansvar för barnet. Sverige har vidare ratificerat FN:s konvention om avskaffande av all diskriminering av kvinnor (Kvinnokonventionen). I konventionen slås bl.a. fast att konventionsstaterna ska ”med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, säkerställa d) lika rättigheter och skyldigheter som föräldrar, oberoende av civilstånd, som gäller barnen, varvid barnens bästa alltid kommer i första hand” (Artikel 16)

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av reglerna om föräldraförsäkring med beaktande av att principen för nuvarande system om att föräldrapenning ersätter inkomstbortfall vid föräldraledighet skall behållas.

Grundläggande utgångspunkter för översynen är att reglerna för föräldraförsäkringen skall

- vara rättvisa och inte diskriminera någon av föräldrarna,
- ge båda föräldrarna likvärdiga möjligheter att vara föräldralediga,
- vara svåra att manipulera och möjliggöra god kontroll,
- vara enkla att tillämpa för administrerande myndigheter,
- vara enkla och förutsägbara för föräldrarna.

Utredaren skall särskilt se över och belysa

- i vilken utsträckning föräldraförsäkringen uppfyller syftet att båda föräldrarna på lika villkor har möjligheter att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete eller studier,
- vilka incitament som kan vara verkningsfulla för att skillnaderna i uttag av föräldrapenning mellan barnets föräldrar skall minska, med beaktande av hur det samlade uttaget av föräldrapenning för barnet påverkas,
- effekterna av att två månader av föräldrapenningen reserverats för vardera föräldern samt analysera vilka effekter det kan få att på samma sätt reservera ytterligare månader,
- huruvida reglerna för havandeskapspenning är anpassade till dagens arbetsliv samt vid behov föreslå förändringar,
- om föräldraförsäkringens regelverk är anpassat till nya familjebegrepp,
- om det finns skäl att göra de tio s.k. pappdagarna inom den tillfälliga föräldrapenningen könsneutrala samt huruvida antalet dagar är väl avvägda utifrån föräldrarnas behov att vara hemma med barnet samtidigt,

- eventuella behov av förändringar av 240-dagarsvillkoret inom föräldrapenningen med beaktande av att försäkringens regelverk dels skall vara rättvist och inte diskriminera någon av föräldrarna, dels att det ska vara svårt att manipulera och möjliggöra god kontroll.

Översynen skall göras med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och FN:s konvention om avskaffandet av all diskriminering av kvinnor som grund. En av barnkonventionens grundläggande principer är att barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.

Översynen skall även beakta den betydelse föräldraförsäringen har för jämställdhetspolitiken och utredarens förslag skall analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv.

Förslagens konsekvenser skall redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) varvid särskild vikt skall läggas vid att redovisa förslag till finansiering i de delar förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna. Kostnadsberäkningarna skall även omfatta en separat bedömning av förslagens ekonomiska konsekvenser för socialförsäkringens administration. Om något förslag bedöms ha effekter på barnfamiljers ekonomiska situation skall detta belysas. Utredaren skall även identifiera och analysera hur de förslag som lämnas påverkar möjligheterna till kontroll och uppföljning.

Därutöver skall utredaren lämna fullständiga förslag till de författningsändringar som följer av förslagen.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 september 2005.

(Socialdepartementet)