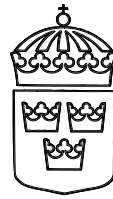


Regeringens proposition

2013/14:4



Nya åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen

Prop.
2013/14:4

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 september 2013

Fredrik Reinfeldt

Göran Hägglund
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag som innebär att föräldrapenning efter barnets fyraårsdag ska kunna lämnas under högst 96 dagar. Genom förslaget betonas att huvuddelen av föräldrapenningen bör användas när barnet är litet och behovet av omvårdnad från föräldrarna är som störst.

För att tillgodose föräldrarnas behov av ledighet från arbetet även för äldre barn, exempelvis under lov och studiedagar, eller vid deltagande i förskolans och skolans verksamhet, föreslås att åldersgränsen för att ta ut föräldrapenning höjs så att förmånen kan lämnas till dess att barnet har fyllt tolv år mot i dag åtta år.

För att förtydliga båda föräldrarnas ansvar för barnet samt minska konflikter mellan föräldrar lämnas förslag om att föräldrapenningens ersättningsnivåer ska vara delade lika mellan föräldrar med gemensam vårdnad om ett barn. Förslaget innebär att föräldrarna får rätt till föräldrapenning för 195 dagar på sjukpenningnivå eller grundnivå och 45 dagar på lägstanivå vardera.

Vidare föreslås att föräldrapenning inte ska lämnas för längre tid tillbaka än 90 dagar före den dag då ansökan kom in till Försäkringskassan.

I propositionen lämnas även förslag om att tidsperioden för tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn har avlidit förlängs så att förmånen kan tas ut i tio dagar fram till den 90:e dagen efter det att barnet har avlidit.

Regeringen föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2014.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	5
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Bakgrund.....	12
5	Fördelning av föräldrapenningens ersättningsnivåer	14
5.1	Nuvarande förhållanden	14
5.2	Förslag om fördelning av ersättningsnivåer mellan föräldrarna	14
6	Begränsning av antalet ersättningsdagar efter barnets fyraårsdag.....	20
6.1	Bakgrund och problembeskrivning	20
6.2	Nya åldersgränser i föräldrapenningen.....	25
6.3	Proportionell fördelning av dagar mellan föräldrarna	40
6.4	Om en av föräldrarna blir försäkrad först efter fyraårsgränsen	44
6.5	Ersättningsnivå	46
6.6	Dagar för vilka rätten till föräldrapenning inte kan avstås till den andra föräldern.....	49
6.7	240-dagarsvillkoret.....	52
6.8	Föräldrapenning när föräldrar får rätt till förmånen först efter fyraårsgränsen.....	54
6.9	Avräkning av tid med föräldrapenningsförmån enligt utländsk lagstiftning	56
6.10	Begränsning av förmånen tillbaka i tiden.....	58
6.11	EG-rättsliga frågor.....	60
7	Tillfällig föräldrapenning när ett barn har avlidit.....	61
7.1	Nuvarande förhållanden	61
7.2	Förslag om utökad tidsperiod	61
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	62
9	Konsekvenser	64
9.1	Konsekvenser av förslag inom föräldrapenningen	64
9.1.1	Ekonomiska konsekvenser	64
9.1.2	Konsekvenser för jämställdheten.....	66
9.1.3	Konsekvenser för enskilda	68
9.1.4	Administrativa konsekvenser	70
9.2	Konsekvenser av förslaget inom den tillfälliga föräldrapenningen.....	71
9.2.1	Ekonomiska konsekvenser	71
9.2.2	Konsekvenser för enskilda	71
9.2.3	Konsekvenser för jämställdheten.....	71
9.2.4	Administrativa konsekvenser	71
10	Författningskommentar	72

Bilaga 1	Utdrag ur lagförslag i betänkandet Fortsatt förälder, om ansvar, ekonomi och samarbete för barnens skull (SOU 2011:51).....	80	Prop. 2013/14:4
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser (SOU 2011:51).....	81	
Bilaga 3	Lagförslag i promemorian Förändrade åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen (Ds 2013:36).....	82	
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser (Ds 2013:36).....	90	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 september 2013	91	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Prop. 2013/14:4

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken dels att 12 kap. 1, 3, 8, 12, 13, 15, 17, 20, 33 och 34 §§ samt 13 kap. 31 f § ska följande lydelse,

dels att det i balken ska införas tretton nya paragrafer, 12 kap. 12 a, 15 a, 15 b, 34 a, 41 a–41 h och 46 §§, samt närmast före 12 kap. 41 a och 46 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- rätten till föräldrapenning i 2–11 §§,
- förmånstiden i 12 och 13 §§, – förmånstiden i 12–13 §§,
- vem som får föräldrapenningen i 14–17 §§,
- ersättningsnivåer i 18–24 §§,
- beräkning av föräldrapenning på sjukpenningnivån i 25–31 §§,
- beräkning av antalet dagar med rätt till föräldrapenning i 32–34 §§,
- föräldrapenning för de första 180 dagarna i 35–38 §§,
- föräldrapenning efter 180 dagar i 39–41 §§, och – föräldrapenning efter 180 dagar i 39–41 §§,
– föräldrapenning för tid efter barnets fjärde levnadsår i 41 a–41 h §§, och
- föräldrapenning vid flerbarnsfödelse i 42–45 §§. – föräldrapenning vid flerbarnsfödelse i 42–46 §§.

3 §

För rätt till föräldrapenning enligt 2 § gäller också som villkor att föräldern under tid som anges där till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet.

För rätt till föräldrapenning enligt 2 § gäller också som villkor att föräldern under tid som anges där till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet *på det sätt som krävs med hänsyn till barnets ålder.*

8 §

Bestämmelserna om föräldrapenning gäller i tillämpliga delar också vid adoption av barn, med följande undantag:

1. Föräldrapenning lämnas längst till dess barnet har fyllt tio år.

2. Vid adoption av andra makens barn eller av eget barn lämnas föräldrapenning inte utöver vad som skulle ha gällt om adoptionen inte hade ägt rum.

1. Vid adoption av andra makens barn eller av eget barn lämnas föräldrapenning inte utöver vad som skulle ha gällt om adoptionen inte hade ägt rum.

3. Föräldrapenning i samband med föräldrautbildning enligt 6 § till den som avser att adoptera ett barn lämnas inte före den dag då föräldern har fått barnet i sin vård.

2. Föräldrapenning i samband med föräldrautbildning enligt 6 § till den som avser att adoptera ett barn lämnas inte före den dag då föräldern har fått barnet i sin vård.

12 §

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

Vid flerbarnsfödelse lämnas föräldrapenning under ytterligare högst 180 dagar för varje barn utöver det första.

För tid efter barnets fjärde levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, lämnas föräldrapenning dock under högst 96 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 36 dagar för varje barn utöver det första.

12 a §

Föräldrapenning lämnas inte för längre tid tillbaka än 90 dagar före den dag ansökan om föräldrapenning kom in till Försäkringskassan. Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl för att föräldrapenning ändå bör lämnas.

13 §

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

Föräldrapenning lämnas längst till dess barnet har fyllt tolv år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan.

15 §

Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn får vardera föräldern föräldrapenning under hälften av den tid som anges i 12 §. Om endast en av föräldrarna har rätt till föräldrapenning, får han eller hon dock föräldrapenning under hela den tid som anges i 12 §.

Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn får vardera föräldern föräldrapenning under hälften av den tid som anges i 12 §. *Vardera föräldern får då föräldrapenning under hälften av den tid för vilken förmånen enligt 19 § lämnas på sjukpenning- eller grundnivån och hälften av den tid för vilken den lämnas på lägstanivån.* Om endast en av föräldrarna har rätt till föräldrapenning, får han eller hon dock föräldra-

penning under hela den tid som Prop. 2013/14:4 anges i 12 §.

15 a §

Om antalet kvarstående dagar för föräldrapenning omedelbart före utgången av barnets fjärde levnadsår överstiger det antal dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas enligt 12 § tredje stycket, fördelas antalet dagar för föräldrapenning enligt nämnda lagrum mellan föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn på så sätt att vardera föräldern får så stor andel av antalet dagar som motsvarar den förälderns andel av de dagar som kvarstod omedelbart före utgången av barnets fjärde levnadsår. Antalet dagar som ingår i respektive beräknad andel avrundas till närmaste hel dag, varvid halv dag avrundas uppåt.

15 b §

Om den ena föräldern får rätt till föräldrapenning först under sådan tid som avses i 12 § tredje stycket, lämnas föräldrapenning till vardera föräldern under hälften av det antal dagar som återstår för föräldrapenning omedelbart efter utgången av barnets fjärde levnadsår. Det antal dagar under vilka den först berättigade föräldern har fått föräldrapenning för nämnda tid, fram till dess att båda föräldrarna fick rätt till föräldrapenning, ska räknas av. I första hand ska avräkning göras från den först berättigade förälderns andel.

17 §

En förälder kan genom skriftlig anmälan till Försäkringskassan avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern.

Detta gäller dock inte föräldrapenning på sjukpenningnivå enligt 21 och 22 §§ såvitt avser en tid om

1. 60 dagar för varje barn, eller
2. 60 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse.

I anmälan ska det anges vilka ersättningsnivåer enligt 18 § avståendet avser.

20 §

När det gäller flerbarnsfödelse finns bestämmelser om ersättningsnivåerna i 42–45 §§.

När det gäller flerbarnsfödelse finns bestämmelser om ersättningsnivåerna i 42–46 §§.

33 §

Om en förälder har fått en förmån enligt utländsk lagstiftning, som motsvarar föräldrapenning med anledning av ett barns födelse, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats för räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan lämnas för enligt 12 §.

Om rätten till föräldrapenning inträder först under sådan tid som avses i 12 § tredje stycket och den ena av föräldrarna eller båda har fått en sådan utländsk förmån som ska räknas av enligt första stycket, ska avräkningen göras från det högsta antal dagar som föräldrapenning hade kunnat lämnas för enligt 12 § första och andra styckena.

34 §

Avräkning enligt 33 § ska i första hand göras från de dagar som föräldern själv har rätt till enligt 15 § första meningen samt, när det gäller dessa dagar, från de dagar som avses i 35–37 §§.

Avräkning enligt 33 § första stycket ska i första hand göras från de dagar som föräldern själv har rätt till enligt 15 § första meningen samt, när det gäller dessa dagar, från de dagar som avses i 35–37 §§.

För återstående dagar som ska räknas av gäller följande:

1. Om den utländska förmånen grundas på inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete, ska avräkningen i första hand göras från de dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas på sjukpenningnivån.

2. Om den utländska förmånen lämnas med ett belopp som för alla förmånstagare är enhetligt och oberoende av inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete, ska avräkningen i första hand göras från de dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas endast på lägstanivån.

34 a §

Avräkning enligt 33 § andra stycket ska i första hand göras från de dagar under vilka föräldern enligt 15 § första meningen själv skulle ha kunnat ha rätt till föräldrapenning.

41 a §

Bestämmelserna i 35–41 §§ gäller inte för föräldrapenning för tid efter barnets fjärde levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt. För sådan tid tillämpas i stället 41 b–41 h §§.

41 b §

Till en förälder som är försäkrad för både bosättningsbaserad och arbetsbaserad föräldrapenning lämnas förmånen på sjukpenningnivån, dock lägst på grundnivån.

41 c §

Till en förälder som är försäkrad för enbart bosättningsbaserad föräldrapenning lämnas förmånen på grundnivån.

41 d §

Till en förälder som är försäkrad för enbart arbetsbaserad föräldrapenning lämnas förmånen på sjukpenningnivån, dock lägst på grundnivån.

41 e §

Antalet dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas anges i 12 § tredje stycket.

Vid gemensam vårdnad om ett barn ska det antal dagar som det kan lämnas föräldrapenning för fördelas på det sätt som föreskrivs i 15 a och 15 b §§.

41 f §

Om antalet dagar för vilka en förälder kan få föräldrapenning enligt 41 e § överstiger det antal dagar för vilka förmånen kan lämnas på sjukpenningnivå eller grundnivå, lämnas förmånen på lägstanivån för det överskjutande

antalet dagar, om föräldern är försäkrad för förmånen på lägstanivå.

41 g §

Om en förälder för tid före utgången av barnets fjärde levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, har fått föräldrapenning som avses i 17 § under färre än 60 dagar, kan han eller hon inte avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern i fråga om en tid som motsvarar de 60 dagarna efter avdrag för det antal dagar under vilka han eller hon har fått sådan föräldrapenning.

41 h §

Om en förälder har rätt till föräldrapenning enbart under sådan tid som avses i 12 § tredje stycket, ska det som föreskrivs i 17 § tillämpas på föräldrapenning för den tiden. Därvid ska 17 § andra stycket dock endast omfatta det antal dagar som föräldern kan få föräldrapenning för.

Antalet dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas efter barnets fjärde levnadsår

46 §

När det gäller föräldrapenning för sådan tid som avses i 41 a §, ska vid flerbarnsfödelse

– det som föreskrivs om antal dagar och ersättningsnivåer i 42 § i stället avse 36 dagar enbart på sjukpenningnivån, dock lägst på grundnivån,

– det som föreskrivs om antal dagar och ersättningsnivåer i 43 § i stället avse 36 dagar enbart på grundnivån,

– det som föreskrivs om antal dagar i 44 § i stället avse 18 dagar, och

– det som föreskrivs om antal dagar i 45 § i stället avse 36 dagar. Prop. 2013/14:4

13 kap.
31 f §¹

Tillfällig föräldrapenning enligt 31 e § lämnas under högst 10 dagar per förälder och barn. Förmånen lämnas tidigast från och med dagen efter den då barnet har avlidit och senast för den dag som infaller 30 dagar efter den dag då barnet har avlidit.

Tillfällig föräldrapenning enligt 31 e § lämnas under högst 10 dagar per förälder och barn. Förmånen lämnas tidigast från och med dagen efter den då barnet har avlidit och senast för den dag som infaller 90 dagar efter den dag då barnet har avlidit.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.
 2. De nya föreskrifterna i 12 kap. 3, 8, 12, 13, 15 a, 15 b, 20, 41 a–41 h och 46 §§ tillämpas på föräldrapenning för ett barn som har fötts efter ikraftträdandet eller, vid adoption, när den som adopterat barnet har fått barnet i sin vård efter ikraftträdandet.
 3. Den nya föreskriften i 12 kap. 12 a § tillämpas första gången på föräldrapenning som avser tid från och med den 1 januari 2015.

¹ Senaste lydelse 2010:2005.

3 Ärendet och dess beredning

Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad (Särlevandeutredningen) har i betänkandet ”Fortsatt förälder, om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull” (SOU 2011:51) lämnat förslag bland annat om hur föräldrapenningens ersättningsnivåer ska fördelas mellan föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn. Utredningens lagförslag i fråga om föräldrapenningens ersättningsnivåer finns i *bilaga 1*. Utredningens betänkande har remissbehandlats. I *bilaga 2* finns en förteckning över remissinstanserna. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2011/5725/FST).

En arbetsgrupp inom Socialdepartementet har utarbetat ett förslag om att föräldrapenning efter barnets fyraårsdag ska kunna lämnas för högst 96 dagar samt att den tidsram inom vilken föräldrapenning kan lämnas ska förlängas så att den löper tills dess barnet har fyllt tolv år, eller den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan. Försäkringskassan har i sitt uppdrag om regelförenklingar (dnr S2011/11077/SF) föreslagit att den tidsperiod inom vilken tillfällig föräldrapenning kan tas ut när ett barn under 18 år har avlidit utökas för att bättre tillgodose föräldrarnas behov.

Till följd av förslaget att höja åldersgränsen till tolv år föreslog arbetsgruppen även en ändring i föräldraledighetslagen. Regeringen avser att hantera det förslaget i ett annat sammanhang. Arbetsgruppens förslag har redovisats i promemorian Förändrade åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen (Ds 2013:36). Promemorians lagförslag finns i *bilaga 3*. Promemorian har remissbehandlats. I *bilaga 4* finns en förteckning över remissinstanserna. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2013/3257/FST).

4 Bakgrund

Regeringens familjepolitik tar sin utgångspunkt i barnets möjlighet att utvecklas tillsammans med sina föräldrar. Då barnens familjesituation ser väldigt olika ut är det viktigt att familjepolitiken utgår från familjens egen situation. I Sverige finns det knappt 1,3 miljoner hushåll med barn. Antalet barn i åldrarna 0–17 år uppgår till närmare två miljoner. Yngre barn har i mycket högre grad sammanboende föräldrar än äldre barn. Nio procent av de nyfödda barnen har särlevande föräldrar medan motsvarande siffra för 17-åringar är 41 procent. I snitt innebär det att i tre av fyra barnfamiljer är föräldrarna sammanboende. Den resterande fjärdedelen består av familjer med ensamstående föräldrar, oftast en ensamstående mamma, samt ombildade familjer utan gemensamma barn. I en genomsnittlig barnfamilj bor det 1,7 barn.

Regeringens mål för utgiftsområde 12, Ekonomisk trygghet för familjer och barn, är att den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till förbättrade förutsättningar för en god ekonomisk levnadsstandard samt ökad

valfrihet och stärkt makt över den egna livssituationen för alla barnfamiljer. Den ekonomiska familjepolitiken består av ekonomiskt stöd i tre olika kategorier, generella bidrag som barnbidrag, försäkringar som föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning samt behovsprövade bidrag som bostadsbidrag och vårdbidrag till funktionshindrade barn.

Inkomst från arbete är den främsta förutsättningen för en god ekonomisk levnadsstandard för barnfamiljerna. Att ha arbete och utbildning är grunden för kvinnors och mäns möjligheter att utvecklas och försörja sig. Det råder alltså olika villkor för kvinnor och män för att komma in, stanna kvar och utvecklas i arbetslivet samt att förena arbete och familj. Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Prioriterade insatser är bland annat lika lön för lika eller likvärdigt arbete och att stärka kvinnors karriärmöjligheter och deltagande i beslutsfattande positioner. En faktor som påverkar de genomsnittliga förvärvsinkomsterna är att många kvinnor fortfarande tar ett större ansvar än män för det obetalda arbetet, som omsorg om barn och hushållsarbete, och därmed har mindre tid över för betalt arbete.

Målet för barnrättspolitikerna är att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande och har sin utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Föräldrabalkens regler utgår från principen att barnet behöver båda sina föräldrar. För barnets skull är det viktigt att båda föräldrarna är delaktiga i barnets uppväxt och att föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Ur barnets perspektiv är det väsentligt att föräldrarna, oavsett om de lever tillsammans eller inte, kan samarbeta i frågor som rör barnet. I Särlevandeutredningens betänkande Fortsatt förälder, om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull, (SOU 2011:51), belyses hur omsorgs- och försörjningsansvaret för barnet fördelas mellan särlevande föräldrar. I utredningen redogörs för hur samarbetet i frågor som rör ekonomi och omsorg om barnet fungerar mellan föräldrarna och i vilken utsträckning barnet drabbas av konflikter i dessa frågor. I betänkandet belyses även vilka möjligheter och hinder för samarbete som finns i regelverken för de familjeekonomiska stöden samt föräldrars behov av hjälp- och stödinsatser. Utredningen förslår utifrån kartläggningen vissa förändringar, varav förslaget om en uppdelning mellan föräldrarna av föräldrapenningens olika ersättningsnivåer presenteras i denna proposition.

Föräldrapenningen är en central del av familjepolitiken, och i kombination med bland annat förskola och annan pedagogisk verksamhet medverkar föräldraförsäkringen till att stödja båda föräldrarnas möjligheter att kombinera föräldraskap och förvärvsarbete och att vara hemma med barnen när de är små. Föräldrapenningen kompenserar för inkomstbortfall under föräldraledigheten. Det är av stor vikt att båda föräldrarna erbjuds verkliga möjligheter att vara föräldralediga.

5 Fördelning av föräldrapenningens ersättningsnivåer

5.1 Nuvarande förhållanden

Föräldrapenning vid ett barns födelse kan betalas ut under sammantaget 480 dagar. Ersättning kan betalas ut enligt tre nivåer, sjukpenningnivå, grundnivå och lägstanivå. Sjukpenningnivån innebär att föräldrarnas sjukpenninggrundande inkomst ligger till grund för beräkning av föräldrapenningen. Föräldrapenning på grundnivå lämnas om föräldrarnas saknar sjukpenninggrundande inkomst eller inte uppfyller vissa kvalificeringsvillkor. För hel föräldrapenning uppgår grundnivån till 225 kronor om dagen. Av de 480 dagarna för vilka det kan lämnas föräldrapenning kan förmånen lämnas på sjukpenningnivå eller grundnivå för 390 dagar. För resterande 90 dagar lämnas föräldrapenning på lägstanivå, som för hel föräldrapenning uppgår till 180 kronor per dag för barn födda 1 juli 2006 och senare. För de första 180 dagarna lämnas föräldrapenning på sjukpenningnivå eller grundnivå. För att få föräldrapenning beräknad på sjukpenningnivå under dessa dagar måste föräldern ha varit försäkrad för en sjukpenning som överstiger lägstanivån i 240 dagar i följd före barnets födelse. Föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn får föräldrapenning under 240 dagar vardera. Föräldrarna kan välja att fördela dagarna på annat sätt genom att avstå dagar till varandra, förutom 60 dagar på sjukpenningnivå som inte kan avstås till den andra föräldern.

5.2 Förslag om fördelning av ersättningsnivåer mellan föräldrarna

Regeringens förslag: Vid gemensam vårdnad om ett barn ska rätten till föräldrapenning fördelas så att vardera föräldern har rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivån eller grundnivån under 195 dagar och på lägstanivån under 45 dagar.

Den förälder som avstår sin rätt till föräldrapenning till den andra föräldern ska anmäla på vilken ersättningsnivå föräldrapenningen ska avstås.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslagen. *Svea Hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Varbergs Tingsrätt, Domstolsverket, Barnombudsmannen, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Socialstyrelsen, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen Lunds universitet, Filosofiska fakulteten vid Linköpings universitet, Degerfors kommun, Jönköpings kommun, TCO, Familjerättsvetenskapernas Riksförening (FSR), Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Makalösa Föräldrar och Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund (SKR)* tillstyrker eller har inga invändningar mot eller synpunkter på förslagen.

Landsorganisationen i Sverige (LO) ställer sig positiva till förslaget om fördelning av ersättningsnivåerna samt anför att utredningen skulle ha kunnat föreslå ett ökat antal reserverade dagar inom föräldrapenningen.

Diskrimineringsombudsmannen (DO), Forum för Feministiska Föräldrar/Pappor för Individuell Föräldraförsäkring, ställer sig positiva till förslaget men anför att de skulle ha välkomnat om utredningen föreslagit en fullt ut individualiserad föräldraförsäkring.

Sveriges Kvinnolobby tar inte ställning till förslaget i sig men anför att de förordar en individualiserad föräldrapenning.

Försäkringskassan anser att förslaget är ett steg i riktning mot att tydliggöra båda föräldrarnas ansvar för barnets försörjning, men anför att i de fall föräldrarna inte är överens begränsas möjligheterna att välja ersättningsnivå, vilket kan medföra att barnet kan få färre dagar tillsammans med föräldrarna än vad som är fallet i dag. Myndigheten påpekar även att modern kan ta ut föräldrapenning före barnets födelse samt att fadern efter barnets födelse på grund av de tio s.k. pappadagarna inom den tillfälliga föräldrapenningen kan få ersättning från föräldraförsäkringen under fler dagar än modern.

Inspektionen för socialförsäringen (ISF) tillstyrker förslaget och anser att en tydligare fördelning av ersättningsnivåerna bör kunna minska konflikter mellan föräldrarna samt öka deras kunskaper om föräldrapenningen. Myndigheten föreslår att vid en uppdelning av ersättningsnivåerna bör det tas hänsyn till med hur många dagar det lämnats föräldrapenning före barnets födelse. *Rädda Barnen* ställer sig tveksam till att per automatik fördela föräldrapenningen med hälften var och anser att frågan behöver utredas mer ur perspektivet vad som är det bästa för barnet. *Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL)* tar inte ställning till förslaget men önskar ytterligare utredning av möjligheterna att överlåta föräldrapenning till annan än barnets förälder eller därmed likställd förälder.

Skälen för regeringens förslag

Föräldrar har ett gemensamt ansvar för att ta hand om och att försörja sitt barn. Föräldrarna ska även ha lika förutsättningar att planera och ta ut ledighet med föräldrapenning. Barn har behov av nära och goda relationer till båda sina föräldrar, även när föräldrarna bor isär.

Det sammanlagda antalet dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning fördelas som huvudregel lika mellan de föräldrar som har gemensam vårdnad om barnet. Någon fördelning görs då inte på föräldrapenningens olika ersättningsnivåer. Med dagens regelverk kan därför en förälder ta ut föräldrapenning under 240 dagar på sjukpenningnivå eller grundnivå utan att den andra föräldern har avstått någon rätt att få föräldrapenning. I samband med Särlevandeutredningens hearing har flera myndigheter och organisationer påtalat att det inte är ovanligt att detta kan skapa konflikter.

Vidare kan med dagens regelverk den förälder som avstår rätt till föräldrapenning till den andra föräldern inte bestämma vilken ersättningsnivå avståendet avser dvs. i vad mån avståendet avser förmånen på sjukpenningnivån/grundnivån eller lägstanivån. Den förälder som efter avstående från den andra föräldern har fått rätt till föräldrapenning kan således

fritt välja på vilken ersättningsnivå som hon eller han ska ta ut föräldrapenning, under förutsättning att det finns dagar på sjukpenningnivå/grundnivå och på lägstanivå kvar för barnet.

Ovanstående kan åskådliggöras med följande exempel från Särlevandeutredningen. Eftersom det oftast är kvinnor som tar ut föräldrapenning på sjukpenningnivån först och under flest antal dagar, utgår exemplet från ett sådant uttagsmönster. ”En mamma börjar ta ut föräldrapenning på sjukpenningnivån och tar först ut förmånen för de 240 dagar som finns avsatta för henne. Därefter avstår pappan rätt till föräldrapenning till förmån för henne. Eftersom de dagar som avstås inte är uppdelade på sjukpenningnivå och lägstanivå kan detta få som följd att mamman kan fortsätta att ta ut föräldrapenning på sjukpenningnivå, dock maximalt 90 dagar. För pappan återstår endast de 60 dagar på sjukpenningnivå som är reserverade för honom. Därutöver har han 90 dagar på lägstanivå kvar att ta ut för barnet.”

Den omständigheten att den förälder som först tar ut föräldrapenning för barnet således har en möjlighet att ta ut huvuddelen av dagar med ersättning enligt sjukpenningnivå kan enligt Särlevandeutredningen vara konflikt drivande, särskilt i de fall där föräldrarna har separerat. Nuvarande lagstiftning kan anses ha en olämplig konstruktion när den utgår från att den som tar ut föräldrapenning först ska kunna påverka vilka dagar som finns kvar att ta ut för den andra föräldern. Eftersom modern i de flesta fall tar ut föräldrapenning först får hon i praktiken företräde att välja ersättningsnivå även om de nuvarande bestämmelserna i sig är könsneutrala.

Förutsättningar för en jämn fördelning av föräldrapenningen

Det finns flera orsaker till att föräldrar har ett ökat fokus på att utformningen av lagstiftningen även i praktiken ska vara könsneutral. En orsak kan vara att det finns ett ökat intresse av att dela lika på föräldraledigheten. Båda föräldrarna förutsätts ha ett jämbördigt och gemensamt ansvar för barnet vilket gör det otillfredsställande att reglerna är utformade så att en av föräldrarna kan bestämma över på vilken ersättningsnivå han eller hon ska ta ut föräldrapenningen, även om det inverkar på den andres möjligheter att välja ersättningsnivå.

En förälders ekonomiska möjligheter att vara hemma med barnet påverkas av på vilken ersättningsnivå återstående föräldrapenning kan tas ut. Vilken ersättningsnivå som återstår för den andra föräldern att ta ut föräldrapenning på kan således påverka de faktiska möjligheterna till föräldraledighet och umgänge med barnet, vilket kan bli särskilt påtagligt för särlevande med begränsade ekonomiska resurser. Nuvarande regler gagnar därmed inte föräldrarnas förutsättningar för att kunna samarbeta om barnet och dess försörjning. De kan även försvåra planeringen för föräldrarna då det inte är fullt ut reglerat på vilken ersättningsnivå som vardera föräldern har rätt till föräldrapenning.

Utgångspunkten måste enligt regeringen vara att även föräldrapenningens ersättningsnivåer ska vara delade lika mellan föräldrarna, för att därigenom ge båda föräldrarna lika möjlighet att bestämma över på vilken nivå han eller hon vill ta ut föräldrapenning. För att förtydliga båda föräldrarnas ansvar för barnet samt minska konflikter mellan föräldrar

anser regeringen därför att föräldrar med gemensam vårdnad om ett barn ska få rätt till föräldrapenning för 195 dagar på sjukpenningnivå eller grundnivå och 45 dagar på lägstanivå vardera.

Vidare ska föräldrar som avstår rätt att få föräldrapenning till den andra föräldern dessutom ange vilken ersättningsnivå sådant avstående avser. Det innebär att den förälder som även fortsatt önskar att ta ut ersättning på sjukpenningnivå under 240 dagar behöver ett avstående från den andra föräldern om sammantaget 45 dagar på den nivån. Det kan i sammanhanget nämnas att ett avstående kan återtas i den mån det inte har utnyttjats av den andra föräldern. Föräldrarnas fördelning av rätten till föräldrapenning fortsätter således att gälla tills någon återtar avståendet helt eller delvis. Dagens rättstillämpning när det gäller återkallelse av ett avstående bygger på ett avgörande av Kammarrätten i Jönköping (mål nr. 1995-2000). Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid den 26 april 2013 beviljat prövningstillstånd i ett liknande fall (mål nr. 4433-12).

Om en sådan återkallelse görs torde det då enligt regeringens mening ligga i sakens natur att den förälder som har avstått rätt till föräldrapenning på en viss angiven ersättningsnivå endast kan återta föräldrapenningen på samma ersättningsnivå. Har en förälder t.ex. avstått rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå för ett visst antal dagar så är det bara dagar som den andra föräldern har kvar på sjukpenningnivå eller grundnivå som kan återtas.

En fördelning av föräldrapenningens ersättningsnivåer på det sätt som nu föreslås är enligt regeringen ägnad att driva på utvecklingen så att fler föräldrar tar gemensamt ansvar, i linje med det som anges i barnkonventionen.

I remissvaren från bl.a. *LO* och *DO* förordas fler reserverade månader respektive en fullt ut individualiserad föräldrapenning. Detta är dock en fråga som till största del ligger utanför denna propositions fokusområde.

Regeringen vill värna om familjernas självbestämmande, principerna om valfrihet och makt över livssituationen samt möjligheten för båda föräldrarna att vara föräldralediga med föräldrapenning och att dela ansvaret för barnet. En jämn fördelning av föräldraledigheten mellan föräldrarna främjar jämställdheten på arbetsmarknaden och ger båda föräldrarna möjlighet att kombinera barn och arbete.

Regeringen anser att förslaget om lika fördelning mellan föräldrarna av det antal dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas på sjukpenning/grundnivån respektive lägstanivån kommer att bidra till ett jämställt uttag av föräldrapenning. En sådan fördelning tydliggör föräldrarnas lika rätt till föräldrapenning. När en förälder aktivt måste välja att avstå rätt till föräldrapenning med ett visst värde kan det medföra att fler dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas på sjukpenning/grundnivå finns kvar för männen i förhållande till vad som råder i dag. Män har som regel högre inkomster än kvinnor, varför de ekonomiska incitamenten för männen att ta ut föräldrapenning kan öka om fler dagar på sjukpenningnivå kvarstår för dem än vad som kan vara fallet i dag.

Färre konflikter med tydliga regler

Det förekommer att föräldrar inte tar ut föräldrapenning för de dagar som är avsatta för dem och heller inte vill avstå föräldrapenning till den andra

föräldern. Det finns dock inga tillgängliga uppgifter om hur ofta detta förekommer. Med gällande regler kan en förälder få föräldrapenning i 240 dagar på sjukpenningnivå utan avstående. Med förslaget kan en förälder, utan avstående, få maximalt 195 dagar på sjukpenningnivå och resterande 45 dagar på lägstanivå. I de fall den andra föräldern inte använder sina dagar eller avstår dem kan därför föräldraledigheten, och därmed vården och omsorgen om barnet i hemmet, komma att begränsas av ekonomiska skäl.

Ur ett barnperspektiv är det olyckligt om barnets tid med föräldrarna riskerar att bli kortare till följd av förslaget än vad som annars hade kunnat vara fallet vilket *Försäkringskassan* och *Rädda Barnen* påpekat i sina yttranden. En tydligare fördelning av ersättningsnivåer mellan föräldrarna innebär också att möjligheterna att välja ersättningsnivå minskar för den förälder som först tar ut föräldrapenning än vad som är fallet i dag.

Regeringen anser dock att det torde vara förhållandevis sällsynt att en förälder medvetet vill försämra förutsättningarna för den andra förälderns föräldraledighet eller som ett led i en konflikt för egen del inte tar ansvar för sitt barn och dess bästa avseende längd på ledighet m.m. Ordningen med gemensam vårdnad bygger på tanken att föräldrarna ser till barnets bästa och vill samarbeta om barnet. Om den gemensamma vårdnaden i enskilda fall inte utövas på det sätt som är avsett, kan det snarare bli aktuellt att diskutera vårdnadsfrågan än att regelverket för föräldrapenning ska anpassas utifrån en risk att några få föräldrar inte ser till det bästa för sitt barn.

Utgångspunkten bör vara att rätten till föräldrapenning fördelas utifrån ett gemensamt ansvar för barnet i enlighet med vad som uttrycks i barnkonventionen och i föräldrabalken.

Regeringen anser att konflikterna mellan föräldrarna snarare bör minska än öka med förslaget, när det redan från början står klart hur många dagar på olika ersättningsnivåer som vardera föräldern disponerar över. Risken att en förälder tar ut hög ersättning under en majoritet av dagarna utan att den andra föräldern fullt ut inser konsekvenserna av detta upphör.

Förslaget bör också öka möjligheterna för barnet att knyta an till båda föräldrarna genom att det gynnar ett mer jämställt uttag av föräldrapenning.

Fördelarna med en tydlig fördelning av föräldrapenningens ersättningsnivåer mellan föräldrarna väger enligt regeringens bedömning tyngre än nackdelen av att ett fåtal föräldrar medvetet skulle motverka uttaget av föräldrapenning och föräldraledigheten och därmed orsaka en kortare ledighet för barnet. Det är enligt regeringens uppfattning viktigt att båda föräldrarna får lika rätt till föräldrapenning på de olika ersättningsnivåerna och att föräldrarna med detta som utgångspunkt sedan i samförstånd och dialog kan besluta hur föräldraledighet och föräldrapenning på de olika ersättningsnivåerna ska fördelas mellan dem.

Regeringen anser att förslaget om fördelning av ersättningsnivåer mellan föräldrarna skapar bättre förutsättning för detta än vad dagens regler gör vilket även är positivt för barnen.

En gravid kvinna kan ta ut föräldrapenning från och med den 60:e dagen före beräknad förlossning. Så sker ofta för att kvinnan ska få möjlighet att vila under den senare delen av graviditeten och inför förlossningen. Möjlighet finns även att ta ut föräldrapenning i samband med besök i mödravården samt för båda föräldrarna att ta ut föräldrapenning vid föräldrautbildning. Enligt ISF:s rapport Graviditetspenning och sjukpenning vid graviditet (2011:6), tog cirka 40 procent av förstföderna 2010 ut föräldrapenning före barnets födelse, i genomsnitt 15 dagar.

Med en likafördelning av ersättningsnivåerna mellan föräldrarna kan det antal dagar med ersättning på sjukpenningnivå som kvinnan kan få efter barnets födelse komma att minska jämfört med i dag. Ett alternativ skulle kunna vara att vid fördelningen mellan föräldrarna räkna av dagar som utnyttjats före barnets födelse innan dagarna fördelas mellan föräldrarna, vilket ISF föreslår i sitt remissvar.

Även i dag räknas de dagar som används före barnets födelse av från de totalt 240 dagar med föräldrapenning som modern har rätt till. De kvinnor som tar ut föräldrapenning före barnets födelse har redan i dag ett lägre antal dagar för vilka de kan få föräldrapenning efter barnets födelse än vad männen har. Trots det är kvinnor ofta föräldralediga under betydligt längre tid än 240 dagar. Möjligheten att få föräldrapenning för tid före barnets födelse har således inte någon avgörande betydelse för föräldraledighetens längd för vare sig barnet eller för kvinnorna.

Regelverket garanterar även i fortsättningen stor valfrihet och flexibilitet, med möjlighet att komma överens om en fördelning av dagarna som passar familjen och den unika situationen. ISF:s förslag skulle inkräkta på den andra förälderns rätt till dagar, och kunna reducera den andra förälderns rätt till ersättning på sjukpenning/grundnivå från 195 till 165 dagar, utifrån hur den gravida kvinnan väljer att ta ut föräldrapenning före barnets födelse. Det förslaget skulle även medföra att kvinnan har en exklusiv rätt att välja att använda föräldrapenningen på den andra förälderns bekostnad, vilket kan medföra liknande konflikter som de regeringens förslag försöker motverka.

Förslaget skulle även innebära att tydligheten i regelverket går förlopad. Uttaget före barnets födelse skiljer sig mycket åt mellan olika föräldrapar, fördelningen av dagar efter barnets födelse skulle därför se mycket olika ut. Regeringen bedömer också att det skulle medföra ökade administrativa kostnader.

Regeringen anser att utgångspunkten att båda föräldrarna har rätt till hälften var av föräldrapenningen ska värnas, och att det sedan, utifrån barnets bästa och föräldrarnas vilja, ska finnas möjlighet att omfördela dagarna mellan sig med undantag för de s.k. reserverade dagarna. Mot bakgrund av detta anser regeringen att uttag av föräldrapenning före barnets födelse, liksom är fallet i dag, inte ska påverka fördelningen av antalet dagar med föräldrapenning mellan föräldrarna.

I anslutning till förlossningen och den första tiden hemma finns en möjlighet för den andra föräldern att få 10 dagar med tillfällig föräldrapenning, vanligtvis kallade pappadagar. Rätten till ersättning finns för den fader eller därmed likställd som avstår förvärvsarbete eller arbetslöshetsersättning, under sammantaget tio dagar. De s.k. pappadagarna an-

vänds för ca 75 procent av alla barn. Adoptivföräldrar får fem dagar vardera av dessa ersättningsdagar.

Försäkringskassan har i sitt yttrande påpekat att som en följd av denna lagstiftning får fadern 10 dagar mer än barnets mor från föräldraförsäkringen.

Regeringen anser dock att faderns särskilda rätt till de s.k. pappadagarna har ett annat huvudsyfte och innebär andra krav än för föräldrapenningen (12 kap 10 och 11 §§ SFB). Huvudsyftet med de s.k. pappadagarna är att fadern ska ha möjlighet att vårda äldre barn i familjen under moderns vistelse på sjukhuset och att hjälpa modern i hemmet under den första tiden efter hemkomsten. (prop. 1984/85:78 s. 72). För att fadern ska få rätt till de 10 dagarna med tillfällig föräldrapenning krävs dock inte att han vårdar barnet som vid uttag av föräldrapenning.

Med anledning av ovanstående anser regeringen inte att de tio dagarna med tillfällig föräldrapenning kan jämföras med vanlig föräldrapenning och att dessa dagar därför inte ska påverka förslaget om en jämn fördelning av föräldrapenning med ersättning på sjuk/grundnivå respektive lägstanivå.

6 Begränsning av antalet ersättningsdagar efter barnets fyraårsdag

6.1 Bakgrund och problembeskrivning

Föräldrapenning vid barns födelse infördes för närmare 40 år sedan, och utformades så att kvinnor och män gavs en möjlighet att med ekonomisk ersättning vara lediga tillsammans med sina nyfödda barn. Över tid har antalet dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning utökats och uppgår nu till 480 dagar. Flera olika övre tidsgränser för uttag av ersättningen har existerat sedan införandet, nuvarande åttaårsgräns infördes 1989. Föräldrapenningen används huvudsakligen under barnets första levnadsår, då grunden läggs för en djup och nära kontakt mellan barn och förälder.

Sedan 1974 har andelen dagar som tas ut av män ökat, införandet av reserverade dagar under 1995 och 2002 har påverkat hur föräldrapenningen används och fördelas mellan föräldrarna. Inspektionen för socialförsäkringen beskrev i sin rapport *Ett jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen (Socialförsäkringsrapport 2012:4)*, att den första reserverade månaden, införd 1995, hade stor effekt på den grupp pappor som inte alls använde föräldrapenningen före reformen och därmed utjämnade skillnader i uttag bland olika grupper av pappor, medan den andra reserverade månaden i högre utsträckning påverkade svenskfödda pappor, pappor med medelinkomst och pappor med gymnasieutbildning till att öka sitt uttag ytterligare.

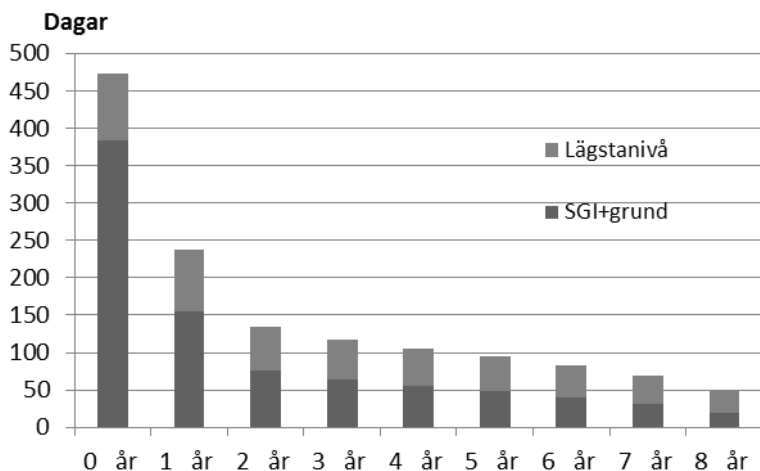
Samtidigt är det fortfarande en relativt hög andel barn vars pappor inte har tagit ut en enda dag med föräldrapenning när barnet var fyra år. För barn födda 2008 var andelen 17 procent.

Möjligheten att ta ut föräldrapenning upphör när barnet fyller åtta år eller den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret i grundskolan. För barn födda 2004 var det 12 procent som hade en pappa som inte tagit ut någon dag när barnet fyllt åtta år.

Försäkringskassan visar i sin rapport *De jämställda föräldrarna*, vad ökar sannolikheten för ett jämställt föräldrapenninguttag? (Socialförsäkringsrapport 2013:8), att andelen föräldrar som fördelar uttaget av föräldrapenning mellan sig enligt en 40/60-procentig fördelning, gradvis växer för varje barnkull. Måttet innebär att minst 40 procent av dagarna ska tas ut av män och högst 60 procent av kvinnor, eller tvärtom. För barn födda 2001 var det fem procent av föräldrarna som fördelat dagarna enligt 40/60 när barnet var två år gammalt, medan motsvarande siffra för barn födda 2010 var mer än dubbelt så hög, 12,7 procent. Rapporten visar, i likhet med andra studier, att sannolikheten för ett jämställt uttag är högre för föräldrar med högre utbildning och inkomst. Särskilt betydelsefullt är det att mamman har hög utbildning. Att mamman har en högskoleutbildning som är två år eller längre mer än fördubblar sannolikheten för ett jämställt uttag än om mamman enbart har gymnasieutbildning. Försäkringskassans resultat visar också att sannolikheten påverkas olika beroende på föräldrarnas inbördes inkomstförhållanden. Sannolikheten för ett jämställt uttag fördubblas om mamman är höginkomsttagare, medan den minskar om pappan är höginkomsttagare. Resultatet av studien visar att när mamman har en hög inkomst, är samtidigt utgör en majoritet av den totala hushållsinkomsten, är det möjligt med en längre föräldrapenningsperiod för henne, men när papporna är i motsvarande situation är paren i låg utsträckning beredda att avvara hans inkomst.

För barn som är födda i Sverige är uttaget av föräldrapenning i huvudsak koncentrerat till barnets tidiga år. När barnet har fyllt två år har huvuddelen av de 480 ersättningsdagarna utnyttjats.

Diagram 6.1 Kvarvarande dagar med föräldrapenning vid barnets tvåårsdag



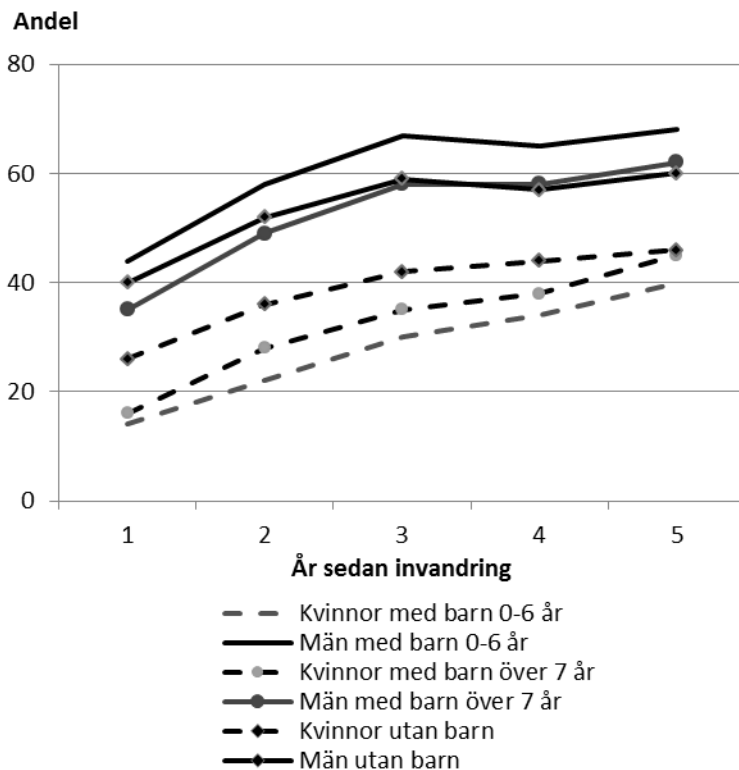
Källa: Försäkringskassan

Föräldrapenningens regelverk med inkomstbaserad ersättning ger incitament för kvinnor och män att först etablera sig på arbetsmarknaden, innan de bildar familj. Förvärvsfrekvensen är generellt högre bland föräldrar än bland dem utan barn. År 2012 hade 82 procent av alla barn i åldrarna 0–17 år mammor som förvärvsarbetade. Motsvarande siffra för män med barn i samma ålder var 92 procent. När barnen är yngre är sysselsättningsgraden i regel lägre för kvinnorna, men inte för männen. Det finns förutom könsskillnader även skillnader mellan olika hushållstyper. Ensamstående män med barn har lägre sysselsättningsgrad än sammanboende och gifta. Det omvända gäller för kvinnor med barn. Andelen kvinnor med barn som arbetar heltid har stadigt ökat under 2000-talet, till 42 procent 2012, men det är fortfarande stor skillnad i förhållande till män med barn där 74 procent jobbar heltid. Bland ensamstående pappor arbetar 72 procent heltid vilket kan jämföras med att enbart 46 procent av de ensamstående mammorna arbetar heltid (SCB, 2012).

Utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande är lågt och det tar lång tid innan de etablerar sig på arbetsmarknaden. Deltagandet skiljer sig tydligt från det för inrikes födda och för män som är födda utomlands. År 2012 var sysselsättningsgraden (antalet sysselsatta i åldern 15–74 år, av den totala befolkningen i samma åldersgrupp) 61 procent för utrikes födda män och 53 procent för utrikes födda kvinnor. För inrikes födda män och kvinnor var motsvarande siffra 69 respektive 65 procent (SCB, AKU 2012). Det finns dock stora variationer inom gruppen utrikes födda. Flyktingar och övriga skyddsbehövande och deras anhöriga samt personer födda utanför Europa har lägre sysselsättningsgrad än andra grupper födda utomlands. Bland anhöriga till skyddsbehövande är det hälften av kvinnorna och 20 procent av männen som aldrig arbetat efter fem år i Sverige (Förmån och fälla, nyanländas uttag av föräldrapenning, SOU 2012:69).

Diagram 6.2 Andelen sysselsatta efter tid i Sverige, män och kvinnor som invandrat 2005, barnets ålder vid invandringstillfället.

Prop. 2013/14:4



Källa: Bearbetningar, Med rätt att delta SOU 2012:69.

Förseiad etablering och lägre sysselsättningsgrad för utrikes födda har flera orsaker och det är viktigt att betona att gruppen är heterogen. Tidigare utbildning, humankapital, tillgången till nätverk samt diskriminering kan vara viktiga förklaringsfaktorer till förseiad etablering.

Regeringen tillsatte 2012 utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och övriga anhörginvandrare (AKKA-utredningen). Utredningen har haft i uppdrag att föreslå åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för den nämnda gruppen.

I delbetänkandet Förmån och fälla, nyanländas uttag av föräldrapenning, (SOU 2012:9), konstaterar utredningen bland annat att föräldrapennings nuvarande regelverk möjliggör ett långvarigt och intensivt uttag av föräldrapenning även för barn som är äldre när de kommer till Sverige och att detta kan vara en bidragande orsak till att etableringen på arbetsmarknaden blir förseiad för nyanlända kvinnor.

*Föräldrapenningens regelverk
möjliggör lång föräldraledighet för äldre barn*

En bedömning om en person tillhör den svenska socialförsäkringen görs med utgångspunkt i socialförsäkringsbalken (SFB), EU:s förordningar och socialförsäkringskonventioner. Både EU:s förordningar och konventioner som Sverige har ingått med andra länder kan ha företräde framför SFB. I socialförsäkringsbalken regleras vem som omfattas av svensk socialförsäkring, som är uppdelad i en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad försäkring. Föräldrapenning på lägstnivå är en bosättningsbaserad försäkring och föräldrapenning på sjukpenningnivå är en arbetsbaserad försäkring. Föräldrapenning på grundnivån är en bosättningsbaserad eller en arbetsbaserad försäkring beroende på om föräldern uppfyller det s.k. 240-dagarsvillkoret eller inte.

En person omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen från och med den tidpunkt då personen anses vara bosatt i Sverige. En person som arbetar i Sverige omfattas av den arbetsbaserade försäkringen. För personer som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetsystemen gäller särskilda regler.

Föräldrapenningens nuvarande konstruktion medför att föräldrar som kommer från utlandet till Sverige med ett barn som t.ex. är fyra år gammalt tilldelas lika många dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas som när ett barn föds i Sverige, dvs. 480 dagar. Detta möjliggör en längre föräldraledighet även för äldre barn, och kan därmed medföra en förseiad etablering på arbetsmarknaden.

I AKKA-utredningens delbetänkande Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning (SOU 2012:9), beskrivs att av samtliga flyktingmottagna kvinnor som invandrat under perioden 2006–2009 var det 30 procent (6 802 kvinnor) som tog ut föräldrapenning år 2009. Bland övriga anhöriginvandrare är motsvarande siffra 22 procent (1 913 kvinnor).

Utredningen gör även en fördjupad kartläggning av uttaget av föräldrapenning bland nyanlända föräldrar som är flyktingar eller anhöriginvandrare från länder utanför EU och Norden. I fokus är de som fick uppehållstillstånd år 2006. För att underlätta analysen har en uppdelning i två grupper gjorts, dels de kvinnor som fick fler barn i Sverige och dels de som inte fick fler barn de närmaste åren.

Av de föräldrar som inte fick fler barn under de följande tre åren var det ca 2 100 kvinnor som tog ut föräldrapenning för barn som fötts utanför Sverige. Barnen var i genomsnitt 3,2 år i början av 2006. Av dessa kvinnor var det 60 procent som tog ut föräldrapenning året efter invandringstillfället och det genomsnittliga uttaget var 130 dagar. Var tredje kvinna tog ut mer än 200 dagar med föräldrapenning. Det var dock ovanligt att ta ut ett stort antal dagar flera år i rad. Bland dessa kvinnor var det också drygt 27 procent som inte tog ut någon dag alls med föräldrapenning under perioden 2006 till 2009.

Som jämförelse tog män som kom med barn under åtta år till Sverige och inte fick fler barn de närmaste åren ut ett i genomsnitt betydligt lägre antal dagar än vad kvinnorna gjorde, och hela 59 procent av fäderna tog inte ut en enda dag med föräldrapenning de första fyra åren i Sverige.

För den grupp som kommer med barn under åtta år och som senare får fler barn i Sverige är uttaget av föräldrapenning längre och mer intensivt än för övriga, vilket är förväntat. Behovet av att vara hemma med yngre, nyfödda barn är större än för äldre och möjligheterna till längre uttag är större eftersom föräldrarna får rätt till föräldrapenning under ytterligare 480 dagar för det nyfödda barnet. Även för denna grupp hade männen ett i genomsnitt mindre uttag av föräldrapenning än vad kvinnorna hade. Att män tar ut färre dagar än kvinnor överensstämmer även med fördelningen av ersättningsdagar mellan kvinnor och män födda i Sverige.

Även jämfört med kvinnor som inte invandrat och som får fler barn under den studerade perioden är uttaget mer intensivt. En förklaring till det mer intensiva uttaget är att de som invandrat i högre grad har ersättning enbart på grundnivå, och av detta skäl använder fler dagar än vad de kvinnor som har möjlighet till högre ersättning ofta önskar göra.

Det mer intensiva uttaget av föräldrapenning kan också förstärkas i de fall hushållet ansöker om försörjningsstöd. En förälder som söker försörjningsstöd är skyldig att först använda andra former av ersättningar och bidra för sin försörjning, exempelvis föräldrapenning.

6.2 Nya åldersgränser i föräldrapenningen

Regeringens förslag: Föräldrapenning ska efter barnets fjärde levnadsår kunna lämnas under högst 96 dagar. Vid flerbarnsfödelse ska föräldrapenning kunna lämnas under högst 36 dagar för tid efter barnets fjärde levnadsår för varje barn utöver det första. Vid adoption av ett barn ska barnets fjärde levnadsår räknas fyra år från det att föräldrarna har fått barnet i sin vård.

Den tidsram inom vilken föräldrapenning kan lämnas ska förlängas så att den löper tills barnet har fyllt tolv år, eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan. I samband med denna förlängning införs en regel om att vården när det lämnas föräldrapenning får anpassas till barnets ålder.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig stödjer förslaget, flera framför också synpunkter eller invändningar mot delar av förslaget. *Domstolsverket*, *Statskontoret*, *Arbetsgivarverket*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, liksom *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* tillstyrker eller har inga invändningar mot eller synpunkter på förslaget.

Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA), *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Barnombudsmannen*, *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Svenskt Näringsliv*, *Makalösa föräldrar* och *Adoptionscentrum* samt *Rädda Barnen* tillstyrker förslaget helt eller delvis men lämnar kommentarer om utformningen. *Sveriges Kvinnolobby* delar uppfattningen om behovet av en begränsning men föreslår en treårsgräns. De föreslår även att efter denna tidpunkt ska föräldrar få två dagar med tillfällig föräldrapenning per förälder och år

fram till barnet fyllt tio år när föräldrarna avstår helt från förvärvsarbete för att vårda barn eller för deltagande i förskola och skola. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* tillstyrker förslaget i sin helhet men påpekar att utredningen inte berört hur kommunerna ska kompenseras för den ökade kostnaden för försörjningsstöd när föräldrapenningen begränsas efter fyraårsgränsen samt att SKL förutsätter att kommunerna kompenseras för kostnaden. *TCO* anser att ändringarna kommer att vara positiva för föräldrarna men att andelen dagar som ska vara möjliga att ta ut efter fyraårsgränsen bör vara generösare än förslaget.

Landsorganisationen i Sverige (LO) samt *Svenskt Näringsliv* stödjer förslaget att huvuddelen av föräldrapenningen ska användas under barnets fyra första år, men avstyrker förslaget i den del som avser en höjning av åldersgränsen till 12 år. En förlängd möjlighet till föräldraledighet kan enligt *LO* på grund av att dagarna med föräldrapenning i dag fördelas ojämnt mellan föräldrarna förstärka arbetsgivares syn på kvinnor som en ”riskarbetskraft” samt påverka kommunerna till att skjuta över ansvaret för barnen på föräldrarna i stället för att bibehålla tillgänglighet i fritidsverksamheten.

Rädda Barnen och *TCO* är positiva till förslaget om nya åldersgränser i föräldraförsäkringen men framför att för nyanlända barn över fyra år som traumatiserats under krig eller flykt kan de 96 dagarna med föräldrapenning vara otillräckliga. *Försäkringskassan* tar inte ställning för eller emot förslaget men uttrycker tveksamhet till förslagets effekter på arbetskraftsdeltagandet samt menar att förslaget innebär en väsentlig inskränkning i föräldraförsäkringens flexibilitet, komplicerar regelverket och därmed försvårar hanteringen för *Försäkringskassan* och för föräldrarna. *Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap (HARO)* samt *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* avstyrker förslaget med motiveringen att förslaget skulle göra reglerna svåröverskådliga och mindre flexibla samt öka den administrativa hanteringen. Instanserna anför även att det är tveksamt vilken effekt förslaget kommer att ha på nyanländas inträde på arbetsmarknaden. *HARO* är dock positiva till att förlänga tidsramen inom vilken föräldrapenning kan lämnas till 12 år.

Skälen för regeringens förslag

Föräldrapenning i samband med barns födelse och adoption bör enligt regeringen koncentreras till barnets yngre år då behovet av omvårdnad på heltid och under längre period är som störst. En sådan förändring innebär att huvudsyftet med föräldrapenningen förstärks, nämligen att möjliggöra ersatt ledighet för män och kvinnor i samband med barns födelse eller adoption. Med nuvarande uttagsmönster använder män huvuddelen av föräldrapenningen senare i barnets liv. Förslaget signalerar att båda föräldrarna bör förlägga huvuddelen av sin föräldraledighet under barnets tidiga levnadsår. En sådan koncentration bör vara till barnets bästa genom ökade möjligheter till en tidig och nära anknytning till båda föräldrarna.

Med nuvarande regelverk får föräldrar som kommer till Sverige med barn över fyra år 480 dagar med föräldrapenning, dvs. lika många dagar som vid ett barns födelse. Detta ligger inte i linje med föräldrapenningens huvudsyfte som är att ge ersättning till föräldrar som vårdar barn i

samband med barns födelse eller adoption. Ett längre uttag av föräldrapenning för äldre barn kan vara en av flera orsaker till försenad etablering för gruppen nyanlända utrikes födda kvinnor. Deltagande i etableringsinsatser som kan föra gruppen närmare arbetsmarknaden kan fördröjas, liksom möjligheten att delta i utbildning som exempelvis svenska för invandrare (Sfi). Tidiga insatser med tydlig arbetsmarknadsinriktning är viktiga faktorer för gruppens etablering på arbetsmarknaden. Försörjning genom eget arbete minskar riskerna för långvarigt utanförskap och ekonomisk utsatthet.

Mot bakgrund av detta föreslår regeringen därför att det införs en ny åldersgräns, som innebär att uttaget av föräldrapenning blir mer koncentrerat till barnets yngre år. Efter det att barnet fyllt fyra år bör föräldrapenning kunna lämnas för maximalt 96 dagar, vilket innebär att föräldrar som är försäkrade för föräldrapenning i Sverige från barnets födelse därmed behöver ta ut 384 dagar av föräldrapenningen före barnets fyraårsdag för att inte förlora dagar. För föräldrar som kommer till Sverige när barnet är äldre än fyra år föreslås föräldrapenning lämnas under högst 96 dagar.

En snabbare etablering för utrikes födda föräldrar

Flera remissinstanser som *Försäkringskassan*, *LO* och *ISF* ifrågasätter om förslaget kommer att ha några betydande effekter på arbetskraftsdeltagandet för nyanlända utrikes födda kvinnor. Den grupp nyanlända som har ett längre och intensivt uttag av föräldrapenning för äldre barn är liten, och insatserna bör enligt remissinstanserna i stället fokuseras till andra områden, till exempel genom att anpassa etableringsinsatserna så att de bättre går att kombinera med vård av barn.

Andra remissinstanser så som *Arbetsgivarverket*, *Statskontoret*, *IFAU* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser dock, liksom regeringen, att förslaget sannolikt kommer att stärka arbetslinjen för föräldrar som träder in i den svenska föräldraförsäkringen efter att barnet är fyra år och därmed öka förutsättningarna för ekonomisk självständighet och minska ekonomisk utsatthet och utanförskap för dessa föräldrar och barn. *Arbetsgivarverket* framhåller att det nuvarande föräldrapenningssystemet möjliggör en mycket lång frånvaro från arbetsmarknaden med äldre barn, som kan förhindra tidigt deltagande i arbetsförberedande insatser. *Rädda Barnen* framför att förslaget är rimligt för att motivera nyanlända utrikes födda kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden och påpekar att det finns risk för marginalisering även av barnen när föräldrarnas etablering i samhället uteblir.

I en studie om hur föräldraförsäkringen påverkar nyanlända utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden (Så påverkar föräldraförsäkringen nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden, IFAU, Rapport 2013:3) visas att tillgången till föräldrapenning minskar arbetskraftsdeltagandet med sju procentenheter för nyanlända mammor. Föräldrapenninguttag för äldre barn är en delförklaring men inte en huvudförklaring till lågt arbetskraftsdeltagande och låg sysselsättning för gruppen utrikes födda kvinnor.

Regeringen instämmer i detta resonemang. Lång föräldraledighet kan vara en bland flera faktorer som påverkar arbetskraftsdeltagandet för

utrikes födda kvinnor. Föräldrarnas tidigare arbetslivserfarenheter, utbildning, kontaktnät samt förekomsten av diskriminering på arbetsmarknaden är faktorer med stor betydelse för utfallet.

Av betydelse är även institutionella faktorer som identifierats i t.ex. AKKA-utredningen som att det saknas relevanta insatser för korttidsutbildade, en bristande samverkan mellan berörda aktörer samt lång väntan på förskola.

Flera remissinstanser anser det vara ett institutionellt problem att vissa kommuner hänvisar till föräldrapenninguttag snarare än till exempel deltagande i sfi-undervisning i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd. I detta sammanhang är det dock viktigt att erinra om att ekonomiskt bistånd utgör det yttersta skydds nätet i trygghetssystemet, dvs. beviljas till den som inte har andra möjligheter till försörjning. Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå och utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Rätten till bistånd bygger vidare på en individuell behovsbedömning och är relaterad till hela hushållets behov.

Förslaget om en begränsning av antalet ersättningsdagar med föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med äldre barn ska därför ses som en insats bland flera för att öka arbetskraftsdeltagandet för gruppen. På så sätt är en förändring av föräldrapenningens regelverk en nödvändig om än inte tillräcklig åtgärd för att uppnå en snabbare etablering.

Övriga insatser

En central insats för att förbättra arbetskraftsdeltagandet för nyanlända är etableringsreformen, som genomfördes den 1 december 2010. Den syftar till att korta tiden för etablering på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar och skyddsbehövande och deras anhöriga. Genom lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ges gruppen rätt till en individuell etableringsplan med insatser som ska underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Etableringsinsatserna ska påbörjas så tidigt som möjligt, senast ett år efter folkbokföring i en kommun. Nyanlända som medverkar till upprättande av en etableringsplan, eller deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan, har rätt till statlig etableringsersättning under denna tid.

Arbetsmarknadsperspektivet i introduktionen av nyanlända har i och med etableringsreformen förstärkts. Nyanlända kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen och erbjuds arbetsförberedande insatser betydligt snabbare än tidigare. Det gäller i synnerhet för kvinnor. Under det första halvåret efter att den nyanlända har fått sin etableringsplan fastställd deltar 89 procent i en arbetsförberedande insats. En majoritet, 65 procent, har också påbörjat svenska för invandrare och 33 procent har deltagit i samhällsorientering.

Etableringsuppdraget behöver fortsätta att utvecklas så att etableringstiden blir så effektiv som möjligt. Regeringen har redan vidtagit flera åtgärder för att ytterligare förstärka fokus på arbete och i budgetpropositionen för 2014 föreslår regeringen ytterligare förändringar. Det handlar

både om att utveckla insatser som är bättre anpassade efter målgruppens förutsättningar och behov, och att skapa starkare incitament för individen att gå från etableringsinsatser till arbete. Regeringen avser även att återkomma med förslag till ändringar i etableringsuppdraget som syftar till att skapa bättre förutsättningar för föräldrar att kunna kombinera föräldraskap med deltagande i etableringsinsatser.

Deltagande i etableringsinsatser kan i dag kombineras med vård av barn på deltid. Insatserna kan dock som längst pågå i 24 månader, oavsett deltagande på hel- eller deltid. I praktiken innebär deltagande på deltid att den effektiva tiden för insatser för de som vill kombinera insatser med föräldraledighet blir mindre. Föräldrar som vårdar barn på heltid får räkna föräldraledigheten som överhoppningsbar vilket innebär att de har möjlighet att få etableringsinsatser på heltid i 24 månader. Motsvarande möjlighet finns inte för de som är föräldralediga på deltid.

I syfte att anpassa etableringsinsatserna till föräldrars behov av att vårda barn avser regeringen att återkomma med förslag som möjliggör förlängning av etableringsplanen för föräldralediga på deltid (prop. 2013/14:1).

Sammanfattningsvis bör enligt regeringens bedömning förslaget om en fyraårsgräns bidra till en snabbare etablering för gruppen, och på sikt även ett ökat arbetskraftsdeltagande. Detta förbättrar inte bara föräldrarnas utan även barnens levnadsstandard, dels genom att hushållets möjligheter till självförsörjning och höjd inkomst ökar, dels genom att föräldrarnas etablering i samhället ger förbättrade förutsättningar till att stödja barnen i t.ex. skolan. Risken att utanförskap och att arbetslöshet går i arv mellan generationerna minskar också.

Familjernas levnadsstandard

På kort sikt kan förslaget innebära att föräldrar som tidigare tog ut lång föräldraledighet med föräldrapenning för äldre barn nu i högre utsträckning än innan blir hänvisade till ekonomiskt bistånd eller bostadsbidrag som försörjning. *Barnombudsmannen* och *Rädda Barnen* pekar på att detta är möjliga konsekvenser av en fyraårsgräns.

Barn har rätt att växa upp under trygga och goda förhållanden, såväl avseende materiella behov som för behov av känslomässig eller social karaktär. FN:s konvention om barnets rättigheter slår fast att det är föräldrarna som har huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling, men att det åligger staten att bistå föräldrarna. Regeringens mål för den ekonomiska familjepolitiken är att den ska bidra till förbättrade förutsättningar för en god ekonomisk standard samt ökad valfrihet och makt över livssituationen för alla barnfamiljer. Föräldraförsäkringen är en viktig del i ett sådant stöd till barnfamiljerna, dels genom det ekonomiska stöd som försäkringen ger, dels genom att förbättra förutsättningarna för föräldrarna att kombinera förvärvsarbete och familjeliv.

Inkomster från förvärvsarbete är en förutsättning för en förbättrad levnadsstandard och minskad ekonomisk utsatthet bland de familjer som i dag står utanför arbetsmarknaden.

Föräldrar födda utanför Sverige har generellt haft en sämre inkomstutveckling jämfört med svenskfödda föräldrar. Det finns även stora skill-

nader i inkomstnivå. För sammanboende där båda föräldrar är födda i utlandet var 2012 medianinkomsten 146 000 kronor per år. Motsvarande medianinkomst för hushåll där båda föräldrar är födda i Sverige är 58 procent högre, 230 000 kronor. Ett hushåll med en ensamstående mor född utomlands hade en medianinkomst på 116 000 kronor per år medan hushåll med en ensamstående mor född i Sverige hade en medianinkomst på 150 000 kronor per år, dvs. 29 procent högre. För ensamstående pappor kan ingen jämförelse göras då antalet observationer är för få.

Inkomstskillnaderna påverkar även andelen hushåll med låg ekonomisk standard. Det mått som används är det s.k. absoluta måttet, som utgår från 2007 års relativa gräns och som sedan skrivs upp med utvecklingen av konsumentprisindex. Andelen barnhushåll med långvarig låg ekonomisk standard är högre bland utrikes födda föräldrar än bland föräldrar födda i Sverige. Av ensamstående föräldrar födda i Sverige med ett barn som har låg ekonomisk standard år 2007, var det enbart fyra procent hade låg ekonomisk standard samtliga fem år. För ensamstående med ett barn där föräldern är född utomlands var det mer än hälften (54 procent) som hade låg ekonomisk standard år 1, men andelen som haft låg ekonomisk standard alla fem åren var enbart drygt 13 procent. En viktig förklaring till skillnaderna är lägre sysselsättningsgrad bland utrikes födda, framför allt för den grupp som varit i Sverige under kort tid.

Den huvudsakliga försörjningskällan för nyanlända flyktingar och deras anhöriga har tidigare varit ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning. Genom etableringsreformen infördes en statlig etableringsersättning som är lika för alla oavsett var i landet man bor. Ersättningen påverkas inte av andra inkomster i hushållet och betalas ut vid aktivt deltagande i insatser. Etableringsreformen är ett viktigt steg för att förstärka arbetslinjen för målgruppen. När möjligheten till föräldraledighet för äldre barn begränsas ökar möjligheten till deltagande i insatser som gör att föräldrarna kan komma närmare arbetsmarknaden. För dem som inte omfattas av etableringslagen finns möjlighet till andra stöd till egenförsörjning, utbildning eller arbetsmarknadsdeltagande genom kommun eller stat.

För att stärka ekonomin för barnhushåll med låg ekonomisk standard har ett antal satsningar genomförts; höjt bostadsbidrag från den 1 januari 2012 samt höjd grundnivå i föräldrapenningen från den 1 januari 2013.

En koncentration till barnets yngre åldrar

Reglerna för föräldrapenningen har genomgått stora förändringar sedan införandet 1974. Antalet ersättningsdagar samt tidsperioden för uttag har utökats liksom möjligheten att använda föräldrapenningen på deltid.

Som tidigare anförts anser regeringen att uttaget av föräldrapenning bör koncentreras till barnets yngre år, då behovet av omvårdnad på heltid och under längre period är som störst. För att tillgodose föräldrarnas behov av flexibilitet och möjligheter till anpassning efter det lilla barnets individuella behov föreslås den gränsen sättas till barnets fyraårsdag.

Föräldrarnas behov av flexibilitet, och valfrihet är fortsatt en central del av familjepolitiken, liksom principen att båda föräldrarna ska ta ansvar för omsorgen om och försörjningen av barnet. Att ha arbete och utbildning är grunden för kvinnors och mäns möjligheter att utvecklas

och försörja sig. I de jämställdhetspolitiska målen betonas även att kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor. Det råder alltså olika villkor för kvinnor och män för att komma in, stanna kvar och utvecklas i arbetslivet samt att förena arbete och familj. Detta gäller i högre utsträckning kvinnor än män och är särskilt märkbart för utrikes födda kvinnor.

Regeringens förslag bidrar även till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Remissinstanser som *Statskontoret*, *TCO* och *Arbetsgivarverket* betonar att en utveckling mot ökad ekonomisk självständighet för utrikes födda kvinnor förväntas öka jämställdheten. *Landsorganisationen i Sverige* framför även att en koncentration av föräldrapenninguttaget till barnets tidiga levnadsår kan bidra till att män i högre utsträckning än i dag förlägger sin ledighet till barnets yngre åldrar, vilket gynnar en tidig relation med barnet. Även *Försäkringskassan* anför att förslaget bör ha positiva effekter på jämställdheten, män tar med dagens uttagsmönster ut fler dagar när barnet är äldre, en utvidgning av rätten till uttag längre upp i åldrarna kan därför ge mer tid till ett sådant uttag.

Sveriges Kvinnolobby delar uppfattningen om behov av begränsning men föreslår en treårsgräns. *Försäkringskassan*, *ISF* samt *HARO* anser att förslaget om en fyraårsgräns innebär en väsentlig inskränkning i dagens flexibla regelverk samt att förslaget försvårar möjligheten till föräldraledighet på deltid eller till längre sammanhållen ledighet under förskoletiden och det första skolåret. *IFAU* anför att arbetsgruppens förslag är väl genomtänkta utifrån syftet att ha en flexibel föräldraförsäkring och samtidigt förbättra möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden.

Regeringen gör bedömningen att en fyraårsgräns får anses vara väl avvägd i förhållande till barnets behov av heltidsomsorg av föräldrarna, möjligheten till anknytning till båda föräldrarna, behovet av flexibilitet och en ev. introduktion till förskola eller annan pedagogisk omsorg. En sådan tidsram ger även goda möjligheter att, för de föräldrar som så önskar, använda samtliga dagar 480 dagar innan fyraårsgränsen.

Föräldrapenningens konstruktion ska även fortsatt ge möjlighet till stor flexibilitet för föräldrarna. Flexibiliteten och valfriheten minskar något för barn mellan fyra och åtta år, men stärks för äldre barn genom att ge möjlighet att vara ledig med föräldrapenning även för barn mellan åtta och tolv år.

Konsekvenserna av att koncentrera uttaget av föräldrapenning till barnets fyra första år behöver heller inte bli särskilt genomgripande för de flesta föräldrar med barn födda i Sverige. För en majoritet av barnen koncentreras redan i dag uttaget av föräldrapenningen till barnets yngre åldrar. Vid barnets fyraårsdag har 54 procent av de barn som föddes 2008 föräldrar som tagit ut mer än 384 dagar med föräldrapenning, vilket motsvarar 80 procent av de 480 dagarna. För 15 procent av barnen har föräldrarna tagit ut mer än 450 dagar innan barnet blir fyra år gammalt. För 46 procent av barnen har föräldrarna kvar fler än 96 dagar vid barnets fyraårsdag, och om motsvarande uttagsmönster vidhålls även för barn som omfattas av de nya åldersgränserna skulle därför några av dessa dagar inte kunna sparas till efter barnets fyraårsdag. För samtliga föräldrar kvarstår i genomsnitt 106 dagar vid fyraårsgränsen, 60 dagar på sjukpenningnivå, samt 46 dagar med lägstanivå. För de föräldrar som har tagit ut mindre än 80 procent av dagarna när barnet fyllt fyra år är det

genomsnittliga antalet kvarstående dagar 162, dvs. där skulle föräldrarna förlora i genomsnitt 66 dagar enligt Försäkringskassans beräkningar. I dessa genomsnittsuppgifter ingår inte utrikes födda barn, då uttaget för dessa varierar starkt beroende på hur gamla barnen var då de kom till Sverige.

Det får antas högst sannolikt att föräldrarna kommer att anpassa sitt uttagsmönster till de nya reglerna varför betydligt färre föräldrar än vad dagens uttagsmönster visar kommer att förlora ersättningsdagar vid fyraårsgränsen. I dag är det antal dagar som föräldrarna förlorar rätten att använda när barnet fyller åtta år inte särskilt hög sett till det totala antalet ersättningsdagar som de har möjlighet att nyttja. För barn födda i Sverige 2003 återstod i genomsnitt 44 dagar (9 procent) av de sammanlagt 480 dagarna när barnet fyllde åtta år. Av dessa var 16 dagar på sjukpenningnivå och 28 dagar på lägstanivå (Analys och uppföljning av utvecklingen av föräldrapenninguttaget, återrapportering enligt regleringsbrev 2012, Försäkringskassan). Som statistiken visar värnar föräldrar generellt om sina möjligheter att vara föräldralediga, och låter få dagar gå till spillo, detta mönster kommer säkerligen att kvarstå.

Vad gäller möjligheterna till deltidsarbete och flexibelt användande av föräldrapenningen kvarstår dessa, dels genom möjligheten att reducera arbetstiden med 25 procent upp till barnets åttaårsdag i enlighet med föräldraledighetsdagen, dels genom att spara föräldrapenning till barnets fyraårsdag. De 96 dagarna med föräldrapenning ger möjlighet till exempelvis sammantaget mer än ett års (384 dagar) ledighet på 25 procent med föräldrapenning. Behovet av ledighet minskar även med barnets ålder, varvid de 96 dagarna kan anses vara tillräckliga för vård av äldre barn.

Barns behov vid flytt till Sverige

Barn som flyr eller av annan anledning flyttar till Sverige kan vara i behov av föräldrarnas stöd för anpassning till ett nytt land och nya omständigheter. Föräldrarnas möjligheter till ledighet med barnet kan därför vara centrala för barnets bästa, särskilt när barnet är litet. Möjligheterna att vara föräldraledig under längre tid med små barn behålls därför intakt, men för äldre barn kan deltagande i förskoleverksamhet vara positivt för exempelvis språkutvecklingen och därmed också skapa bättre förutsättningar att på sikt uppnå kunskapsmål i skolan. Vidare har barnet i takt med ökad ålder också ett ökat behov av att skapa relationer med jämnåriga kamrater, vilket exempelvis framhävs i Barnombudsmannens remissvar.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) anser att det kan finnas anledning att utöka antalet ersättningsdagar som kan sparas till efter fyraårsgränsen från de föreslagna 96. En anledning kan vara att barn och föräldrar som varit med om svåra upplevelser innan de kommit till Sverige kan ha ett större behov av tid tillsammans. Även *Rädda Barnen* framhäver denna problematik, och pekar på vikten av att existerande stödsystem inom t.ex. vården har tillräcklig kapacitet för att negativa konsekvenser inte ska uppstå för dessa barn. Om detta inte kan garanteras anser *Rädda Barnen* att särskilda lösningar bör skapas för barn där de 96 dagarna inte räcker till. *Barnombudsmannen* anser att barn som är

nyanlända eller varit med om svåra upplevelser kan ha ett större behov av trygghet, och att det är av vikt att barnets individuella behov kan tillgodoses. *Statskontoret* betonar vikten av att belysa de möjliga negativa konsekvenserna av att äldre barn med sådan problematik får en kortare föräldraledighet än tidigare.

Barns rätt till trygga levnadsförhållanden, rätt till sjukvård och omsorg av föräldrarna är centrala delar av FN:s konvention om barnets rättigheter. Principen om barnets bästa genomsyrar även socialtjänstlagen (2001:453) och vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande. Kommunerna har ett ansvar för att enskilda får den hjälp och det stöd som de behöver. I socialtjänstlagen (5 kap.) förtydligas socialnämndens ansvar för barn och unga, vilket bl.a. omfattar att verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden, i nära samverkan med hemmen. Det är kommunerna som har ansvar för mottagandet av barn som beviljats uppehållstillstånd. Stödet till barn och familj kan exempelvis innebära att ge stöd i föräldrarollen, kontaktfamilj, ekonomiskt bistånd, kuratorhjälp m.m. För barn och föräldrar med sjukdomstillstånd på grund av svåra trauman är hälso- och sjukvården ansvarig huvudman.

För de föräldrar som arbetar och har behov av att vårda ett sjukt barn kan det även finnas möjlighet till ersättning och rätt till ledighet från förvärvsarbete genom den tillfälliga föräldrapenningen. För barn med funktionsnedsättning där barnet behöver särskild tillsyn och vård i minst sex månader kan det finnas rätt till vårdbidrag för funktionshindrade barn. Vårdbidrag kan även betalas ut om en förälder har stora merkostnader på grund av barnets funktionsnedsättning eller sjukdom. Barn med funktionsnedsättning kan få stöd utifrån olika lagstiftningar. För barn som omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, finns möjlighet till vissa insatser från kommunen.

Innan föräldrarna får rätt till föräldrapenning, dvs. under asylprocessen och innan uppehållstillstånd och mottagande i kommun, är Migrationsverket ansvariga för mottagandet av familjerna. Det inbegriper insatser för att barn och föräldrar erbjuds goda levnadsvillkor genom exempelvis hjälp med boende, dagersättning och annan ekonomisk hjälp m.m. Landstingen är ansvariga för hälso- och sjukvård för asylsökande enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Kommunerna ansvarar för förskola, skola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet för asylsökande barn samt vissa insatser enligt socialtjänstlagen.

Samhällets mottagande av barn berör därmed en rad olika aktörer, och befintliga stödsystem bör redan i ett tidigt stadie identifiera insatser för att stödja barn och deras familjer.

Regeringens sammanfattande bedömning är att de 96 dagarna som kan sparas till efter fyraårsgränsen bör kunna tillgodose de behov av ledighet från förvärvsarbete som finns när barnet är äldre.

Statskontoret pekar i sitt remissvar på att förslagets inverkan på behovet av förskoleplatser bör belysas. Kommunerna är enligt skollagen (2010:800) skyldiga att erbjuda förskola från barnets ettårsdag när föräldrarna arbetar eller studerar eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Barn ska även i andra fall erbjudas förskola om barnet är i behov av särskilt stöd för sin utveckling. Kommunerna ska dessutom erbjuda förskola viss tid för barn till föräldrar som är arbetslösa och föräldralediga. Från tre års ålder finns även möjlighet till allmän och avgiftsfri förskola med minimum om 525 timmar per år.

Andelen barn mellan 1–3 år som är inskrivna i förskola uppgår till 77 procent. Bland barn mellan 4–5 år är andelen inskrivna 95 procent. Från 6 års ålder har barnen rätt till deltagande i förskoleklass, och från höstterminen det år barnet fyller sju inträder skolplikten.

Kommunen ska normalt erbjuda förskoleplats till föräldrar inom fyra månader, vilket framgår av skollagen. I de allra flesta fall erbjuds plats inom den föreskrivna tiden. Utredningen Förskoleplats i tid anger i betänkandet Förskolegaranti, (SOU 2013:41) att kommunerna inte erbjuder plats i tid för endast ca två procent av de barn som ska börja förskola. Väntetiden förlängs med i genomsnitt 2–3 månader för gruppen. Utredningen har även särskilt undersökt platstillgången för de barn vars föräldrar har rätt till en etableringsplan. Den enkätundersökning som utredningen lät genomföra kan inte, på grund av att det är svårt att identifiera vilka föräldrar som har rätt till en sådan plan, visa på några särskilda svårigheter att hitta förskoleplatser för dessa barn. Utredningen beskriver också vikten av samarbete mellan den förvaltning som planerar för behov av förskoleplatser och den som ansvarar för mottagandet av nyanlända. Betänkandet bereds inom regeringskansliet.

Behovet av förskoleplatser för barn över fyra år förväntas öka något jämfört med i dag när fler föräldrar i stället för att använda föräldrapenning påbörjar etableringsinsatser, söker arbete, studerar eller arbetar. Det är svårt att uppskatta omfattningen av ökningen. Den nya fyraårsgränsen ska tillämpas endast på barn som är födda efter ikraftträdandet, vilket innebär att den föreslagna ordningen får genomslag först 2018. För barn födda i Sverige väntas reformen inte ha så stor påverkan på behovet av förskola, då föräldrapenning har tagits ut för flertalet ersättningsdagar redan före fyraårsgränsen och de flesta barn redan är inskrivna i förskolan. Behovet av ytterligare förskoleplatser beror dels på hur många barn över fyra år som kommer till Sverige, om dessa har yngre syskon eller om fler barn föds i Sverige i anslutning till ankomsten och föräldrarna då är föräldralediga, föräldrarnas förväntade sysselsättning, omfattning på sysselsättningen m.m.

Likabehandling

I remissvaren påpekar *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* och *Försäkringskassan* även att de anser att förändringarna är oproportionerliga då de komplicerar föräldraförsäkringen för alla föräldrar medan syftet endast är att förändra situationen för ett fåtal. *ISF* anser att begränsningen av antalet ersättningsdagar när föräldrar kommer till Sverige med äldre barn i stället kan uppnås genom en schablonmässig

avräkning av dagar proportionerlig till nyanlända barns ålder. *Svenskt Näringsliv* föreslår ett annat tillvägagångssätt för att medverka till ett tidigt föräldrapenninguttag, nämligen genom att förse lagstiftningen med en tidsram i relation till barnets ålder eller adoptionstidpunkt under vilken föräldrapenninguttaget ska ha påbörjats för att inte rätten ska anses förbrukad.

Regeringens avsikt med förslaget är, som tidigare anförts, bland annat att stimulera till ett tidigt uttag av föräldrapenning, dels för att det är under barnets yngre ålder som behovet av omvårdnad på heltid under längre tid är som störst, dels för att underlätta föräldrarnas etablering på arbetsmarknaden. De föreslagna ändringarna bör gälla alla föräldrar som omfattas av rätten till föräldrapenning, även om en betydande del av dem redan tar ut föräldrapenning tidigt under barnets levnad. Förslaget har dessutom utformats för att iaktta likabehandlingsprincipen. Förändringen bör därför gälla samtliga föräldrar som omfattas av den svenska föräldraförsäkringen, inte enbart de som kommer till Sverige när barnet är äldre.

En lösning som den som *ISF* föreslår skulle få effekten att antalet dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning för barn som kommer till Sverige skulle komma att variera beroende på vilket land de närmast kommer ifrån, då barn med tidigare hemvist inom bl.a. EU och Norden efter flyttning till Sverige likställs med barn fött eller bosatt i Sverige och därmed har rätt till föräldrapenning på samma sätt som de barn som fötts i Sverige. Antalet ersättningsdagar för barnet skulle därmed komma att variera, inte utifrån barnets födelseår, utan utifrån vilket land barnet närmast kommer, vilket regeringen anser vara oacceptabelt.

Den modell som *Svenskt Näringsliv* förespråkar medför att möjligheten till föräldraledighet med föräldrapenning för äldre barn antingen helt upphör, eller att effekten av förslaget blir begränsat om ledigheten påbörjas inom tidsramen, och föräldrarna därmed får rätt till 480 dagar även när barnet är äldre. Att uttaget ska påbörjas inom en viss tid kan också medföra att de föräldrar som inte får information i tid eller av andra skäl har bristande information drabbas negativt, samt att de föräldrar som påbörjar studier, arbete, etableringsinsatser i stället för att använda föräldrapenning riskerar att mista rätten till samtliga dagar.

Tolvårsgräns

Regeringen anser att det är av stor vikt att de föräldrar som så önskar även fortsatt ska kunna ta ut föräldrapenning för samtliga 480 dagar när barnet är litet, men att en begränsning, som har redovisats ovan, dock bör införas av hur många dagar som det kan lämnas föräldrapenning för när barnet har fyllt fyra år.

För att öka föräldrars möjlighet till ledighet från arbetet även för äldre barn, exempelvis under lov, studiedagar eller för deltagande i förskolans eller skolans verksamhet föreslås att maximalt 20 procent av dagarna, dvs. 96 dagar, kan användas från barnets 4-årsdag fram till dess 12-årsdag eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret. Antalet dagar som föräldrarna använder för barn äldre än fyra år i dag är för mammor ca 3–4 dagar per år på sjukpenningnivå, och 2–3 dagar på lägstaniivå. Under det år barnet fyller åtta år tas fler dagar ut. Männan tar

ut föräldrapenning under fler dagar på sjukpenningnivå än kvinnorna, mellan 4,4–5,3 dagar per år, men bara runt en dag per år med lägstnivå.

Med en senareläggning av den bortre tidsgränsen för uttag av föräldrapenning ökar flexibiliteten och möjligheterna till deltagande i t.ex. skola och samvaron med barnet för föräldrar till äldre barn jämfört med i dag, samtidigt som ett av föräldrapenningens syften förstärks, nämligen att underlätta för föräldrar att kombinera förvärvsarbete med vård och omsorg av barnen. Föräldrar får möjlighet till ledighet och ersättning för förlorad arbetsinkomst exempelvis när skola och skolbarnomsorg har stängts. Särskilt för föräldrar som är ensamma i sitt föräldraskap kan det vara svårt att få semesterdagar att räckas till för lov, studiedagar och aktiviteter på skolan där föräldrarnas närvaro är önskvärd eller nödvändig. Ett flertal av de remissinstanser som yttrat sig stödjer förslaget om en höjning av den bortre tidsgränsen till 12 år och instämmer i bedömningen. *Makalösa föräldrar* föreslår till och med en tidsgräns på 16 år. *Sveriges Kvinnolobby* vill se att det förslag om barndagar som lades fram i betänkandet *Reformerad föräldraförsäkring* (SOU 2005:73), förverkligas för de äldre barnen. Det förslaget innebar att föräldrar skulle få rätt till tillfällig föräldrapenning under två dagar per förälder och år fram till dess att barnet fyllt tio år, när föräldrarna avstår helt från förvärvsarbete för att vårda barn eller för deltagande i förskola och skola. Förslaget omfattade barn mellan fyra och tio år.

Svenskt Näringsliv och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* är negativa till en höjning av åldersgränsen till 12 år och anser att åttaårsgränsen ska kvarstå. *LO* framhåller att med dagens ojämna fördelning av föräldrapenningen mellan föräldrarna skulle en förlängd möjlighet till ledighet riskera att förstärka arbetsgivares syn på kvinnor som potentiellt frånvarande från arbetsmarknaden. Vidare anser *LO* att en förlängd möjlighet att använda föräldrapenning kan påverka kommunernas intresse av att bibehålla tillgängligheten i fritidsverksamheten om det finns en ökad möjlighet att skjuta över ansvaret på föräldrarna.

Förlängningen av möjligheten att använda föräldrapenningen för äldre barn innebär inte att fler dagar skjuts till och det finns enligt regeringens uppfattning därför inte risk för längre sammantaget uttag av ledighet bland kvinnor. I stället kan den motsatta effekten vara trolig, dvs. att arbetsgivaren ser koncentrationen av föräldraleidigheten till barnets yngre år som en positiv effekt som ger arbetsgivaren bättre förutsättningar att planera verksamheten. *Sveriges Kommuner och Landsting* instämmer i den bedömningen men framför även att höjningen innebär att arbetsgivaren behöver ta hänsyn till uttag av ledighet under längre tid än i dag. Den sammantagna bedömningen från *SKL* är dock att reformen i sin helhet bidrar till att stärka arbetslinjen. Med dagens uttagsmönster är det också i huvudsak papporna som har många ersättningsdagar kvar vid fyraårsgränsen.

Föräldraförsäkringens flexibilitet minskar något för barn över fyra år och kopplingen till att huvuddelen av föräldrapenningen bör användas tidigt i barnets liv förstärks. Det finns å andra sidan ett uttalat behov hos föräldrarna av flexibilitet och möjlighet till ledighet även för äldre barn. Av dessa skäl anser regeringen det motiverat att höja åldersgränsen till 12 år. Att som *Sveriges Kvinnolobby* föreslår begränsa möjligheten till ledighet med ersättning från föräldraförsäkringen till fyra dagar per barn

och år, anser regeringen är en för stor begränsning. Regeringen gör bedömningen att behovet av ledighet med föräldrapenning bör vara begränsat för barn över 12 år och att behovet av ledighet bör kunna täckas av de 96 dagarna.

Avseende tillgång till fritidsverksamhet för barn i skolåldern måste det kunna förutsättas att något sådant överskjutande av ansvar inte sker. Kommunernas skyldighet att erbjuda fritidshem i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt kvarstår. Fritidshem ska erbjudas under den del av dagen som barn inte går i förskoleklass eller skola samt under lov. Från och med höstterminen det år eleven fyllt 10 år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem. I fritidshem går framför allt 6–9-åringar. I den åldersgruppen är cirka 83 procent av barnen inskrivna. Fritidshemmen är en viktig förutsättning för föräldrarnas möjligheter att kombinera arbetsliv och familjeliv. Skolinspektionen är den statliga myndighet som har i uppgift att utöva tillsyn, bland annat över kommunernas skyldighet att erbjuda fritidshem

Vården av det äldre barnet

Senareläggningen av den bortre tidsgränsen innebär att föräldrapenning kan lämnas för vård av barn som är något äldre och därmed bör vara mer självständiga. Det sätt på vilket en förälder umgås med eller tar hand om sitt barn brukar ändras när barnet blir äldre. Kravet på rumslig kontakt under den tid för vilken det lämnas föräldrapenning får därmed olika styrka allteftersom barnet utvecklas och blir äldre. Enligt 12 kap. 3 § gäller som villkor för rätt till föräldrapenningen att föräldern under den tid för vilket det lämnas föräldrapenning till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet. Uttrycket ”faktiskt vårdar barnet” tillkom genom SFB för att det tydligare skulle framgå att det krävs en rumslig kontakt mellan barnet och föräldern under större delen av den tid som föräldrapenningsförmånen lämnas (prop. 2008/09:200, s. 417). Bestämmelsen i 3 § innebär endast ett förtydligande av vad som gällde sedan tidigare. Kravet på rumslig kontakt med barnet hindrar inte att föräldern kan uträtta ärenden eller uppgifter som normalt ingår i hushållet och som minskar umgänges-tiden med barnet bara i begränsad omfattning (prop. 1978/79:168 s. 487 och 56). Väsentligt för att uppfylla förutsättningarna för att få föräldrapenning för ett lite äldre barn är dock att barnet på något sätt står under föräldrarnas tillsyn, vilket kan vara fallet även om barnet vistas utanför hemmet för att t.ex. leka med andra barn. Barnet ska dock stå under föräldrarnas tillsyn, vilket inte kan anses vara fallet när barnet t.ex. är i skolan eller deltar i lägerverksamhet, eftersom någon annan då ansvarar för barnet. Däremot kan det finnas rätt till föräldrapenning när en förälder faktiskt är i skolan för att följa barnet i dess skolgång.

Som en konsekvens av att föräldrapenning bör kunna lämnas för tiden fram till dess att barnet har fyllt tolv år eller har avslutat det femte skolåret i grundskolan bör villkoret att föräldern till huvudsaklig del vårdar barnet kompletteras så att det framgår att det är fråga om vård på ett sätt som är anpassat till barnets ålder. Denna komplettering innebär i

praktiken inte någon förändring när det gäller de barn som redan i dag kan berättiga till föräldrapenning.

ISF avstyrker förslaget och anser att den höjda åldersgränsen samt den nya tolkningen av när en förälder anses vårda barnet gör reglerna mer komplicerade. Regeringen instämmer inte i bedömningen. Förtydligandet ger Försäkringskassan goda möjligheter att bedöma rätten till ersättning för äldre barn.

Adopterade barn

Vid tillämpning av bestämmelserna om föräldrapenningsförmåner likställs i dag den tidpunkt när den som adopterat ett barn har fått barnet i sin vård med tidpunkten för barnets födelse. Regeringen föreslår att detta fortfarande bör gälla. I och med att tidpunkten för barnets födelse beräknas från den tidpunkt då föräldrarna fått barnet i sin vård ges det adopterade barnet en möjlighet att knyta an till sina föräldrar vilket är viktigt för barnets fortsatta utveckling. När det gäller adopterade barn bör fyraårsgränsen för föräldrapenning alltså räknas från den tidpunkt när den som adopterat ett barn har fått barnet i sin vård. Det är således i detta fall inte fråga om en beräkning av barnets ålder.

Sveriges Kommuner och Landsting anför att det av lagtexten på ett tydligare sätt bör framgå att ”därmed likställd tidpunkt” avser adoption.

Fyraårsgränsen för föräldrapenning anges i det föreslagna regelverket (12 kap. 12 § tredje stycket SFB) som tid efter barnets fjärde levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt. I författningskommentaren till 12 kap. 12 § tredje stycket SFB anges bland annat följande. I vissa fall räknas utgången av det fjärde levnadsåret från en tidpunkt som likställs med barnets födelse, vilket är fallet för adopterade barn. När det gäller dessa barn likställs nämligen enligt 11 kap. 7 § andra stycket tidpunkten när adoptivföräldern har fått barnet i sin vård med tidpunkten för barnets födelse, dock inte vid beräkningen av barnets ålder.

Vidare kan nämnas att det redan i 12 kap. 4 a § första stycket SFB finns en bestämmelse som att en viss tidsperiod ska räknas från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt. Även den bestämmelsen är genom uttrycket ”därmed likställd tidpunkt” tillämplig på adoptionsfall (prop. 2010/11:146 s. 26). Anledningen till att utforma den nu föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 12 § tredje stycket på ett avvikande sätt finns inte.

Med nuvarande regler finns möjlighet för en adoptivförälder att få använda föräldrapenningen under åtta år från den tidpunkt då föräldern fick barnet i sin vård, dock högst till dess barnet fyller tio år. Någon ännu högre yttersta tidsgräns än den nu föreslagna 12 år för adopterade barn kan inte anses påkallad. Ett barn äldre än 12 år får anses ha ett begränsat behov av tillsyn och omsorg från föräldrarna. En övre åldersgräns på 12 år överensstämmer också med exempelvis regelverket för den tillfälliga föräldrapenningen. Det finns nämligen i dag möjlighet att få tillfällig föräldrapenning när en förälder behöver avstå förvärvsarbete för att ett barn under 12 år är sjukt eller smittat. För att få tillfällig föräldrapenning för ett barn äldre än 12 år krävs däremot ett särskilt vård- eller tillsynsbehov. Utgångspunkten är att ett normalt utvecklat och friskt barn över

12 år kan klara sig själv vid tillfälliga, ej allvarliga, sjukdomar. Motsvarande resonemang bör kunna tillämpas för föräldrapenningen.

Under 2011 var det 672 barn födda utomlands som adopterades i Sverige och barnens genomsnittliga ålder var 5,4 år vid adoptionen (SCB, 2012). Barnets ålder vid adoptionen varierade kraftigt beroende på ursprungsland, och främst anhörigadoptionerna påverkade genomsnittsåldern uppåt. För år 2009 visar statistiken att av 912 från utlandet adopterade barn var 45 procent mellan 0–1 år vid adoptionstillfället. Drygt en tredjedel, 31 procent var mellan 2–3 år, 9 procent var mellan 4–5 år och 16 procent av barnen var mellan 6–10 år när de adopterades. Föräldrarna till ett treårigt barn som adopteras kommer med förslaget ha möjlighet att ta ut föräldrapenning under sammantaget nio år. Efter barnets sjuårsdag och fram till tolvårsdagen har föräldrar ta ut högst 96 dagar, vilket med tanke på bland annat skolplikten, om begränsar möjligheten till längre användande av föräldrapenningen för barn i skolåldern, kan anses vara en omfattande ledighets- och ersättningsrätt för barn i dessa åldrar.

Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) ser positivt på förslaget att gränsen för att ta ut föräldrapenning för adopterade barn höjs till tolv år, eller den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan. MIA anser emellertid att det vore önskvärt om det infördes en möjlighet att göra undantag från sistnämnda åldersgräns och kunna utöka tiden i de fall behov finns.

Regeringen anser att det finns flera skäl till att inte införa en sådan möjlighet. Att införa en behovsprövning i föräldrapenningen skulle medföra ökade kostnader för försäkringen, minskad förutsägbarhet för föräldrarna samt medföra förändrad administration med därtill hörande ökade kostnader för Försäkringskassan då de skulle behöva göra bedömningar om förlängd tid med föräldrapenning i enskilda fall.

Det kan i sammanhanget nämnas att arbetsgruppen i departementspromemorian har föreslagit en justering i föräldraledighetslagen med anledning av förslaget om utökad tidsrymd för uttag av föräldrapenning till barnets tolvårsdag eller den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret. Med justeringen framgår det att även adoptivföräldrar har rätt till hel ledighet under den tid då de uppbär hel föräldrapenning. Förslaget behandlas dock inte i denna proposition utan kommer att behandlas i ett annat sammanhang.

6.3 Proportionell fördelning av dagar mellan föräldrarna

Regeringens förslag: Det antal dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas för tid efter fyraårsgränsen ska fördelas proportionellt mellan föräldrarna. Vardera föräldern ska för denna tid vara berättigad till föräldrapenning under så lång tid som motsvarar hans eller hennes andel av det återstående antalet dagar för vilka föräldrapenning kunde lämnas för tiden fram till utgången av barnets fjärde levnadsår. Vid beräkning av en förälders andel av återstående dagar ska det beaktas om en förälder har avstått rätt att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern för tid före utgången av barnets fjärde levnadsår.

Antalet dagar som ingår i respektive beräknad andel ska avrundas så att en halv dag räknas uppåt till en hel dag.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser kommenterar inte förslaget. Bland de som lämnat synpunkter tillstyrker *SACO*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Diskrimineringsombudsmannen (DO)* förslaget men lämnar kommentarer om behandlingen av de s.k. reserverade dagarna för tid efter fyraårsgränsen, se vidare under 6.6. *Rädda Barnen*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* och *Domstolsverket* är positiva till förslaget eller har inget att invända mot förslaget. *Försäkringskassan* ifrågasätter förslaget och anser att det kommer att vara svårt för många föräldrar att själva räkna ut under hur många dagar respektive föräldrar blir berättigade till föräldrapenning efter fyraårsgränsen när föräldrarna dessförinnan har kvar fler än 96 dagar. Enligt *Försäkringskassan* kommer det att bli mycket svårt att informera om att ett förälders avstående av föräldrapenning kan påverka fördelningen mellan föräldrarna. *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* och *Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap (HARO)* avstyrker förslaget. *Föräldraförsäkringen* blir mer komplicerad och svår att förstå för föräldrarna samt kräver ytterligare informationsinsatser från *Försäkringskassan*. *Kammarrätten i Jönköping* har inga synpunkter på de materiella bestämmelserna men konstaterar att de innehåller många nya och delvis svårtillgängliga bestämmelser.

Skälen för regeringens förslag

Om det för båda föräldrarna vid barnets fyraårsdag återstår dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning och föräldrarna tillsammans har fler än 96 dagar kvar ska dagarna fördelas mellan föräldrarna. Fördelningen ska göras med hänsyn till hur många dagar som respektive förälder har tagit ut för tid före fyraårsgränsen. Dagar som avstås till den andra föräldern följer med den föräldern vid fördelningen. Regeringen anser att en proportionell fördelning, baserad på det antal dagar som respektive förälder har möjlighet att ta ut före fyraårsgränsen, ger den mest rättvisa fördelningen av dagar även efter fyraårsgränsen. Vid gemensam vårdnad om barnet har vid dess födelse vardera föräldern rätt till föräldrapenning under hälften av den tid, dvs. 480 dagar, för vilken

det kan lämnas föräldrapenning. Fyra år senare har fördelningen mellan dem av kvarstående dagar påverkats av dels hur många dagar respektive förälder har använt, och dels eventuella avståenden av rätt till föräldrapenning. Om båda föräldrarna får motsvarande andel av kvarstående ersättningsdagar efter fyraårsdagen som de hade före reduceringen, ändras enbart antalet dagar men däremot inte föräldrarnas andel av dem. Föräldrarnas önskemål om fördelning av dagarna kan därmed respekteras så långt möjligt.

Några instanser, däribland *Inspektionen för socialförsäkringen*, *Försäkringskassan* samt *HARO* anser att förslaget är komplicerat, att reglerna inte är transparenta och försämrar förståelsen av försäkringen hos föräldrarna.

Regeringen har vid utformningen av förslaget strävat efter att bibehålla de grundläggande principer som råder för fördelning av föräldrapenning mellan föräldrarna. Valfrihet och flexibilitet ska råda, men även en grundläggande princip om att föräldrarna har en individuell rätt till hälften var av föräldrapenningens olika ersättningsnivåer. En alternativ fördelning, som är mindre komplicerad, skulle kunna vara att de 96 dagarna får vara gemensamma för barnet, och att den som först önskar ta ut dem kan göra det. Regeringen anser emellertid att det alternativet åsidosätter principen om att föräldrarna från början har en individuell rätt till föräldrapenning och att ett ”konto” för dagar avsatta för barnet inte ger båda föräldrarna lika möjligheter att använda föräldrapenningen. Om förslaget inte tar hänsyn till hur många dagar respektive förälder har använt utan i stället skulle fördelas dem med hälften var efter fyraårsgränsen skulle detta kunna ske på bekostnad av den förälder som har avvaktat med att använda sin rätt till föräldrapenning. Det skulle kunna leda till att den förälder som tagit ut 240 av sina dagar, även skulle få rätt till hälften av de kvarvarande dagarna, utan att den andra föräldern önskar detta, vilket framstår som en mindre lämplig ordning.

Av dessa skäl föreslår regeringen att i de fall när fler än 96 dagar kvarstår för båda föräldrarna gemensamt, bör de 96 dagarna fördelas mellan föräldrarna utifrån hur stor andel av de kvarvarande dagarna respektive förälder har. Om enbart en förälder har dagar kvar, reduceras antalet kvarvarande dagar ned till 96 dagar för den föräldern när barnet fyller fyra år. Om båda föräldrarna gemensamt har färre än 96 dagar kvar får de behålla sina respektive dagar.

Behovet av information och lämpliga hjälpmedel från Försäkringskassan kommer att öka, något som exempelvis *LO* påpekar. Existerande planeringsinstrument hos Försäkringskassan som t.ex. ”Kassakollen” får fortsatt mycket stor betydelse för föräldrarnas möjlighet till planering av föräldraledigheten.

För beräkning av antalet dagar efter fyraårsdagen används följande formel: (Kvarvarande dagar för föräldern/totalt kvarvarande antal dagar för båda föräldrarna)*96.

Exempel 1 Proportionering mellan föräldrarna

	Förälder 1	Förälder 2	Totalt
Totalt antal dagar	240	240	480
Dagar kvar vid fyraårsgränsen	56	80	136
Procentuell andel av totalt antal dagar kvar för barnet	41 %	59 %	100 %
Dagar efter fyraårsgränsen	40	56	96

När barnet fyller fyra år finns totalt 136 dagar kvar för barnet. Förälder 1 har kvar 56 av sina 240 dagar när barnet fyller fyra år, förälder 2 har kvar 80 dagar. Det innebär att förälder 1 har 41 procent av det totala antalet kvarvarande dagar kvar, och att förälder 2 har 59 procent. För att bibehålla samma fördelning efter fyraårsdagen får förälder 1 kvar 40 dagar, och förälder 2 får 56 dagar.

Avrundning

Vid proportionering av dagar mellan föräldrarna kan det uppstå ett behov av att avrunda dagar. Detta ska ske på så sätt att respektive beräknad andel avrundas så att halv dag räknas uppåt till hel dag. Modellen är lätt att förstå för föräldrarna, underlättar i administrationen och följer exempelvis den avrundning som sker i 11 § i lagen om jämställdhetsbonus.

Avstående från föräldrapenning till förmån för den andra föräldern

I dag finns möjlighet att avstå rätt att få föräldrapenning, utom såvitt avser de 60 s.k. reserverade dagarna, till den andra föräldern. Om en förälder har gjort ett sådant avstående ska det fortsätta att gälla även efter fyraårsgränsen. Avståendet får därmed betydelse för hur dagar ska proportioneras mellan vårdnadshavare och ev. andra föräldrar som dagar har avstått till. I och med att föräldrarnas tidigare val kvarstår behöver de inte avstå rätt till föräldrapenning vid flera tillfällen, t.ex. såväl före som efter fyraårsgränsen.

De dagar för vilka en förälder avstått rätt till föräldrapenning till den andra föräldern kommer, om föräldrarna tillsammans har kvar fler än 96 ersättningsdagar vid fyraårsgränsen, att minska i samma proportion som övriga dagar minskar vid fyraårsgränsen. Dagarna har samma värde, de egna liksom de som avstått. Ett avstående kan i dag även återtas i den mån det inte har utnyttjats. Föräldrarnas val fortsätter att gälla tills någon återtar avståendet (Kammarrätten i Jönköping, mål nr. 1995-2000). Eftersom dagens rättstillämpning, när det gäller föräldrarnas rätt att återkalla tidigare avstådda dagar, bygger på ett kammarrättsavgörande bör det här påpekas att Högsta förvaltningsdomstolen den 26 april 2013 beviljat prövningstillstånd i ett liknande fall (mål nr. 4433-12).

Förslaget medför att antalet ersättningsdagar som är möjliga att återta efter fyraårsgränsen kan vara färre än om en minskning av dagarna inte hade skett. En nackdel med förslaget är därmed att det kan vara svårt för den förälder som avstår dagar att överblicka vad som händer med dem

vid fyraårsgränsen. Att de dagar som har avståtts kan komma att minska i antal efter fyraårsgränsen om många dagar med föräldrapenning kvarstår är med god information något som föräldrarna bör kunna komma att anpassa sig till och föräldrarna räkna med redan vid tidpunkten för avståendet. Det blir därmed en viktig uppgift för Försäkringskassan att informera föräldrar om att antalet dagar som har avståtts till den andra föräldern kan komma att minska efter fyraårsdagen.

En möjlig effekt av förslaget kan bli att avståendet från föräldrapenning begränsas till att omfatta den tid som ska tas ut i nära anslutning till avståendet, i stället för att föräldern avstår ett stort antal dagar vid ett och samma tillfälle, vilket förekommer i dag. En sådan förändring kan medföra att föräldrapenningen kommer att fördelas mer jämnt mellan föräldrarna.

Ett sätt att undvika oklarheter eller tvister om hur många dagar som kan tas tillbaka efter fyraårsdagen skulle kunna vara att helt begränsa möjligheten att återta dagar efter denna tidpunkt. Regeringen anser dock att ett sådant förslag skulle innebära en minskad flexibilitet och ett minskat handlingsutrymme för den som avstått dagar. Det skulle kunna innebära minskad valfrihet för föräldrar som av olika anledningar ångrat sitt avstående till den andra föräldern och vill återta sina dagar. Det är heller inte någon bra lösning att olika regler för avstående gäller för tiden före respektive efter fyraårsgränsen.

En annan lösning skulle kunna vara att begränsa ett avstående till att bara gälla fram till fyraårsgränsen på så sätt att de dagar som inte har använts vid denna tidpunkt återgår till den förälder som först hade rätt till dem. Detta framstår dock som krångligt och svårt att överblicka för föräldrarna. Det förhållandet att ett avstående skulle upphöra att gälla utan att någon uttryckligen önskat detta kan även eventuellt aktualisera en konflikt kring dagarnas fördelning som annars inte uppstått, eller skapa irritation hos föräldrar som uttryckt en önskan om dagarnas fördelning mellan sig. Detta är även argument som regeringen anser väga tyngre än *Försäkringskassans* invändning, att det uppstår svårigheter med att informera föräldrarna om att avståendet av föräldrapenning kan påverka proportioneringen mellan föräldrarna samt att en sådan ordning skulle kunna få negativa effekter för den förälder som avstått rätt till föräldrapenning. För att oväntade effekter inte ska inträffa krävs god information, dels tidigt i samband med planering av föräldraledigheten, dels i god tid innan barnet fyller fyra år. Befintliga planeringsinstrument blir då till god hjälp för föräldrarna. Om en alternativ modell avseende avståendet valdes, skulle det ändå finnas ett informationsbehov hos föräldrarna om hur många dagar respektive förälder disponerar för föräldrapenning. En sådan modell skulle även kunna innebära att administrationen ökar då föräldrarna önskar förnya sina avståenden av dagar när den tidigare uttryckta viljan inte gäller.

Mot bakgrund av detta anser regeringen att det är mest rimligt att föräldrarnas uttryckliga vilja om avstående från föräldrapenning får fortsätta att gälla, och därigenom påverka fördelningen av dagar vid fyraårsgränsen, till dess att föräldrarna eventuellt ändrar uppfattning och helt eller delvis återtar sitt avstående.

Exempel 2 Antalet dagar som kan återtas minskar

	Förälder 1	Förälder 2
Totalt antal dagar	240	240
Avstående	-50	+50
Dagar kvar vid fyraårsgränsen	30	70, varav 50 är dagar F1 har avstått, dvs. 71 % av det totala antalet dagar för F2 är dagar som avståtts
Procentuell andel av totalt antal dagar kvar för barnet	30 %	70 %
Dagar efter fyraårsgränsen	29	67, varav 48 är dagar som F1 har avstått, dvs. 71 %.

I exempel 2 ovan avstår förälder 1 50 dagar till förälder 2. Vid fyraårsgränsen har förälder 1 tagit ut 160 dagar, och har 30 dagar kvar. Förälder 2 har tagit ut 220 av sina egna dagar med föräldrapenning, och har kvar 70 dagar sammantaget varav 50 (eller 71 procent) är dagar förälder 1 har avstått. Vid fyraårsdagen kvarstår sammantaget 100 dagar för barnet, och en reducering måste ske. Förälder 1 får behålla 29 av sina 30 dagar, förälder 2 får behålla 67 dagar. Av de 67 dagarna kan 71 procent återtas, vilket i detta fall innebär att 48 dagar är möjliga att ta tillbaka.

6.4 Om en av föräldrarna blir försäkrad först efter fyraårsgränsen

Regeringens förslag: Om den ena föräldern får rätt till föräldrapenning först efter fyraårsgränsen ska föräldrapenning lämnas till vardera föräldern under hälften av de dagar som återstår för föräldrapenning omedelbart efter fyraårsgränsen. Om den andra föräldern har fått föräldrapenning efter fyraårsgränsen, ska motsvarande dagar i första hand räknas av från de dagar som denna förälder själv har rätt till.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Rädda Barnen* tillstyrker förslaget. Övriga remissinstanser har inte kommenterat förslaget.

Skälen för regeringens förslag: När en förälder i dag får rätt till föräldrapenning först vid en senare tidpunkt än den andra föräldern får vardera föräldern rätt till hälften av de dagar som det kan lämnas föräldrapenning för, vilket i de flesta fall är 480 dagar (12 kap. 12, 14 och 15 §§ SFB). Fördelningen av de återstående dagarna görs med utgångspunkt från det antal dagar som faktiskt har tagits ut av respektive förälder (prop. 1993/94:147, s. 95). Det innebär exempelvis att om en förälder i dag får vårdnad om barnet vid ett senare tillfälle än den första föräldern får föräldern rätt till hälften av det ursprungliga antalet dagar som kunde betalas ut för barnet. I de flesta fall uppgår rätten till 240 dagar för vardera föräldern. Den föräldrapenning som redan lämnats räknas i första hand av från den förälder som fått den men om dagarna inte räcker till räknas den även av från den andra förälderns dagar.

Regeringen föreslår att samma princip bör gälla också när den ena föräldern får rätt till föräldrapenning först efter fyraårsgränsen. Utgångspunkten bör dock vara att de dagar som fanns kvar omedelbart efter fyraårsgränsen, dvs. maximalt 96 dagar, ska delas lika mellan föräldrarna. Har den först berättigade föräldern fått föräldrapenning efter fyraårsgränsen bör motsvarande antal dagar i första hand räknas av från denna förälders egna dagar.

Om en förälder som har gemensam vårdnad om ett barn exempelvis blir försäkrad när barnet är fem år och det omedelbart efter fyraårsgränsen fanns kvar 96 dagar, bör föräldrarna anses ha haft rätt till 48 dagar vardera. Har den förälder som varit försäkrad under längst tid i Sverige exempelvis tagit ut föräldrapenning under 50 dagar sedan fyraårsgränsen inföll innebär det att den föräldern inte har kvar någon egen rätt till föräldrapenning. Utifrån hur många dagar som finns kvar för barnet tilldelas därmed den andra föräldern 46 ($48 - 2$) dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning. Regeringen bedömer att det inte är nödvändigt att beakta ett eventuellt uttag av föräldrapenning som har gjorts före barnets fyraårsdag. En eventuell reducering av antalet dagar vid fyraårsgränsen har redan skett, och den förälder som har blivit försäkrad för föräldrapenning först efter fyraårsgränsen har aldrig haft någon faktisk rätt till föräldrapenning för de 240 dagar föräldern skulle ha tilldelats om denne varit försäkrad vid barnets födelse. I det nu tänkta fallet har föräldern i stället kommit in i systemet då det maximalt kan finnas kvar 96 ersättningsdagar. Därför anser regeringen att det är det antal dagar som kvarstår omedelbart efter fyraårsgränsen som bör ligga till grund för fördelningen av dagar efter fyraårsgränsen.

En nackdel med att inte utgå från att den förälder som blir senast försäkrad har en fiktiv rätt till föräldrapenning för 240 dagar och därefter beräkna rätten till ersättning är dock den tröskeffekt som kan uppstå. I de situationer då en av föräldrarna blir försäkrad efter fyraårsgränsen kan utfallet bli annorlunda jämfört med om den föräldern i stället blir försäkrad strax före fyraårsgränsen. I det senare fallet skulle föräldern få så stor andel av dagarna som motsvarar den förälderns andel av kvarstående dagar omedelbart före utgången av barnet fjärde levnadsår. I många fall skulle det innebära att en förälder som blivit sent försäkrad, och därmed inte kunnat utnyttja några eller enbart ett fåtal dagar för att ta ut föräldrapenning, skulle tilldelas alla eller en majoritet av de 96 dagarna efter fyraårsgränsen. För den grupp som kommer efter fyraårsgränsen blir dock fördelningen av dagar maximalt 48 dagar till vardera föräldern.

Regeringen anser dock att det inte är rimligt att beräkna ersättningsdagar utifrån en rättighet som den sent försäkrade föräldern aldrig har haft möjlighet att få. Av denna anledning bör utgångspunkten för fördelningen i stället vara de dagar som föräldrarna kunnat bli berättigade till efter fyraårsgränsen.

Regeringens förslag: Föräldrapenning ska lämnas för tid efter fyraårsgränsen på sjukpenningnivån, dock lägst grundnivån, till den som omfattas av arbetsbaserad föräldrapenning och på grundnivån till den som omfattas av bosättningsbaserad föräldrapenning. Om en förälder som omfattas av bosättningsbaserad föräldrapenning för tid efter fyraårsgränsen har rätt till föräldrapenning för fler dagar än som motsvarar antalet disponibla dagar för ersättning på sjukpenningnivån eller grundnivån, ska föräldrapenning för det överskjutande antalet dagar lämnas på lägstanivån.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Rädda Barnen* tillstyrker förslaget. *Försäkringskassan* anför att förslaget kräver att föräldrarna är mycket väl insatta i reglerna för att förstå att det kan bli fler dagar på sjukpenningnivå om man tar tillbaka dagar som man tidigare avstått innan fyraårsgränsen. *Kammarrätten i Jönköping* anför att det saknas en närmare analys av effekterna att begränsa vilken typ av ersättningsdagar som ska tas under olika perioder av föräldraledigheten. Övriga remissinstanser kommenterar inte förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Föräldrapenning kan betalas ut på tre olika ersättningsnivåer. När fler än 96 dagar kvarstår för barnet vid fyraårsgränsen måste det avgöras vilken ersättningsnivå som föräldrarna i första hand ska få möjlighet att spara för senare användning. En förälder som bor och arbetar i Sverige är normalt försäkrad för såväl arbetsbaserad som bosättningsbaserad föräldrapenning. Den som är försäkrad för arbetsbaserad föräldrapenning kan få föräldrapenning på sjukpenningnivån, dock lägst grundnivån, medan den som är försäkrad för bosättningsbaserad föräldrapenning kan få föräldrapenning på grundnivån och på lägstanivån. Föräldrapenning på sjukpenningnivån och grundnivån utgör oftast alternativ till varandra, medan förmånen på lägstanivån är en kompletterande ersättningsnivå, som kan lämnas under 90 dagar till den som är försäkrad för bosättningsbaserad föräldrapenning.

Regeringen föreslår att för tiden efter fyraårsgränsen bör föräldrapenning i första hand lämnas på sjukpenningnivån eller grundnivån. Om antalet kvarvarande dagar på dessa ersättningsnivåer är lägre än det totala antal dagar som föräldern får behålla för tiden efter fyraårsgränsen, bör föräldrapenning för det överskjutande antalet dagar lämnas på lägstanivån. Någon begränsning av på vilken ersättningsnivå föräldrapenning kan tas ut för tid före fyraårsgränsen föreslås däremot inte.

Den som är försäkrad för enbart arbetsbaserad föräldrapenning har inte rätt till ersättning på lägstanivå. Därför kan enbart föräldrapenning på sjuk- eller grundnivå lämnas till denna grupp.

Föräldrapenning på sjukpenningnivå eller grundnivå har ett högre ekonomiskt värde än föräldrapenning på lägstanivå. Det får därför normalt sett anses vara bättre för föräldrarna att i första hand få utnyttja förmånen på sjukpenning- eller grundnivån. Dagens uttag av föräldrapenning visar också att föräldrar i första hand väljer att utnyttja sin föräldrapenning på sjukpenningnivå eller grundnivå jämfört med på lägstanivå. Försäkrings-

kassans rapport Analys och uppföljning av utvecklingen av föräldrapenninguttaget, åiterrapportering enligt regleringsbrev 2012, visar att för barn födda i Sverige år 2003 hade i genomsnitt föräldrapenning på lägstanivån inte tagits ut för 28 av de totalt 90 dagarna när barnet fyllt åtta år. För föräldrapenning på sjukpenningnivå var motsvarande 16 dagar av totalt 390. Eftersom föräldrapenning på sjukpenningnivå är relaterad till föräldrarnas inkomst, ger förmånen på den ersättningsnivån föräldrar en större ekonomisk möjlighet att ta ledigt från arbetet.

Föräldrapenning på lägstanivå ger föräldrar ett lägre ekonomiskt värde men kan å andra sidan utnyttjas på arbetsfri tid, t.ex. under helger. Föräldrapenning på lägstanivån kan dessutom tas ut för hela dagar om föräldern arbetar högst sju åttondelar av normal arbetstid.

Den extra flexibilitet som föräldrapenning på lägstanivå ger föräldrarna i förhållande till sjukpenningnivån eller grundnivån bedömer regeringen dock inte vara av central betydelse i de lägen det är den faktiska rätten till ledighet som är viktig för föräldrarna. Rätten till ledighet kan potentiellt vara viktigare för föräldrar med äldre barn eftersom det i dessa fall kanske inte finns andra möjligheter till föräldraledighet än ledighet medan föräldern får föräldrapenning. De föräldrar som ändå vill ha kvar den extra flexibilitet som lägstanivån ger efter fyraårsgränsen kan styra sitt uttag så att det är föräldrapenning på den nivån som kvarstår efter fyraårsgränsen.

Mot bakgrund av detta anser regeringen att för tid efter fyraårsgränsen bör föräldrapenning lämnas i första hand på sjukpenningnivån eller grundnivån. Förmånen bör kunna lämnas på lägstanivån endast om antalet dagar som återstår för föräldrapenning efter fyraårsgränsen överstiger antalet dagar som återstår för förmånen på sjukpenningnivå eller grundnivå.

Exempel 3 Fördelning av dagar på ersättningsnivå

	Förälder 1	Förälder 2
Totalt antal dagar	240	240
Dagar kvar vid fyraårsgränsen	35 sjukpenning, 15 lägstanivå	40 sjukpenning, 40 lägstanivådagar
Procentuell andel av totalt antal dagar kvar för barnet	38 %	62%
Dagar efter fyraårsdagen	37	59
– Varav sjukpenningnivå	35	40
– Varav lägstanivå	2	19

En konsekvens av att föräldrar avstår föräldrapenning på en viss ersättningsnivå enligt tidigare nämnda förslag, se avsnitt 5.2, blir att ett avstående bara kan tas tillbaka på den nivån. Har en förälder t.ex. avstått föräldrapenning på lägstanivån och det bara finns kvar föräldrapenning på sjukpenningnivå så kan föräldern inte återta någon del av sitt avstående.

Exempel 4 Fördelning av dagar på ersättningsnivå inkl. avstående av dagar

	Förälder 1	Förälder 2
Totalt antal dagar	240	240
Avstående	+100 sjukpenning	-100 sjukpenning
Dagar kvar vid fyraårsgränsen	35 sjukpenning, 15 lågstanivå	40 sjukpenning, 40 lågstanivådagar
Procentuell andel av totalt antal dagar kvar för barnet	38 %	62%
Dagar efter fyraårsdagen	37	59
- Varav sjukpenningnivå	35	40
- Varav lågstanivå	2	19

I exempel 4 ovan avstår förälder 2 föräldrapenning motsvarande 100 dagar på sjukpenningnivå till förälder 1. Vid fyraårsgränsen har förälder 1 totalt 50 dagar kvar, varav 35 på sjukpenningnivå, 15 på lågstanivå. Förälder 2 har kvar 40 dagar på sjukpenningnivå, 40 dagar på lågstanivå. Föräldrarna har därmed 130 dagar sammanlagt vid fyraårsgränsen. Efter en reduktion av antalet dagar och en fördelning mellan föräldrarna får Förälder 1 kvar 35 dagar på sjukpenningnivå och 2 dagar på lågstanivå. Samtliga av dagarna på sjukpenningnivå kan tas tillbaka då de är dagar som förälder 2 avstått. Förälder 2 får totalt 59 dagar, av dessa är 40 på sjukpenningnivå, resterande 19 dagar avser ersättning på lågstanivå.

Om förälder 2 tar tillbaka samtliga av de dagar som tidigare avståtts strax innan barnet fyller fyra år och föräldrarna inte använder några ytterligare dagar förändras fördelningen efter fyraårsgränsen. Förälder 1 har då en lägre andel av det totala antalet dagar som är kvar för barnet och får med ovanstående exempel 11 dagar på lågstanivå. Förälder 2 får en högre andel av kvarvarande dagar och får efter fördelningen 84 dagar på sjukpenningnivå.

Försäkringskassan påpekar i sitt remissvar att föräldrarna måste vara väl insatta i hur den proportionerliga beräkningen görs för att förstå att det kan bli föräldrapenning på sjukpenningnivå under fler dagar om man tar tillbaka tidigare avstående före fyraårsgränsen.

Regeringen instämmer i att denna del av förslaget är komplicerad, men anser att med god information från *Försäkringskassan*, klagörande exempel och användarvänliga beräkningsverktyg bör föräldrarna klara av att hantera denna information.

6.6 Dagar för vilka rätten till föräldrapenning inte kan avstås till den andra föräldern

Prop. 2013/14:4

Regeringens förslag: Har en förälder för tid före fyraårsgränsen inte fått föräldrapenning i sådan utsträckning som motsvarar samtliga s.k. reserverade dagar, ska det kvarstående antalet av dessa dagar hänföras till tiden efter fyraårsgränsen, dock högst så många dagar som motsvarar det antal dagar för vilka denna förälder fortfarande har rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivån.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Rädda Barnen* tillstyrker förslaget. *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* avstyrker förslaget eftersom regeln kan leda till att reserverade dagar kan minska vid fyraårsgränsen. *Svenskt Näringsliv* avstyrker och anser att de dagar som återstår efter barnets fyra första år i stället ska kunna delas fritt mellan föräldrarna. Övriga remissinstanser kommenterar inte förslaget.

Skälen för regeringens förslag

För barnet skull är det av stort värde att båda föräldrarna är delaktiga i barnets uppväxt och har ett gemensamt ansvar för barnets uppfostran samt utveckling. Föräldrapenningen syftar till att stödja båda föräldrarnas möjligheter att kombinera föräldraskap och förvärvsarbete och att vara hemma med barnen när de är små. Regeringen värnar även föräldrarnas valfrihet och möjlighet till flexibel användning av föräldrapenningen.

Antalet dagar för vilka rätt till föräldrapenning inte kan avstås till förman för den andra föräldern uppgår till 60 dagar på sjukpenningnivå för vardera vårdnadshavaren. Dessa dagar brukar kallas ”reserverade dagar”. De reserverade dagarna infördes i två steg, dels 1995 då 30 dagar reserverades för vardera föräldern och dels 2002 då ytterligare 30 dagar reserverades. Införandet av de reserverade dagarna har lett till att dels fler män än tidigare tar ut föräldrapenning, dels att män tar ut föräldrapenning under fler dagar. Den 1 juli 2008 infördes även en jämställdhetsbonus för att öka förutsättningarna och incitamenten att dela föräldrapenningen mer jämställt. Från 2012 förenklades reglerna för jämställdhetsbonusen och utbetalning sker i samband med föräldrapenninguttaget.

De reserverade dagarna ges en särställning

Mot bakgrund av skälen till införandet av reserverade dagar anser regeringen att dessa dagar bör ha en särställning i förhållande till andra dagar som föräldern har kvar vid fyraårsgränsen. De reserverade dagarna skapar incitament för föräldrarna att ta ut föräldrapenning för att inte gå miste om möjligheten att få föräldrapenning för dessa dagar, och därmed sammantaget räknat få ett mindre antal dagar med ersättning och ledighet med barnet. Om en förälder inte utnyttjat sina reserverade dagar bör i första hand dessa dagar följa med den föräldern till tiden efter fyraårsgränsen. De reserverade dagarna bör därmed särbehandlas. En förälder som har kvar föräldrapenning på sjukpenningnivån för många dagar bör

inte kunna hävda att det är de reserverade dagarna som har reducerats vid fyraårsgränsen och att de dagar som återstår efter den tidpunkten därmed skulle kunna överlåtas fritt på den andra föräldern. Den senare modellen förespråkas dock av *Svenskt Näringsliv* som inte vill se några restriktioner i hur dagar kan fördelas mellan föräldrarna efter fyraårsgränsen.

Dock vill regeringen behålla befintliga incitament för föräldrarna att dela mer lika på föräldrapenningen. Regeringen gör därför bedömningen att om det vid fyraårsgränsen kvarstår reserverade dagar för en förälder bör i första hand dessa dagar fördelas på den föräldern om det kvarstår många ersättningsdagar för den föräldern.

När barn födda 2008 fyllde fyra år hade i genomsnitt både mamman och pappan tagit ut mer än 60 dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivå. Av män som har barn födda 2008 var det dock enbart 41 procent som hade tagit ut mer än 60 dagar på sjukpenningnivå när barnet fyllt fyra år. För kvinnor var motsvarande andel 83 procent. En stor andel av männen, 23 procent, befinner sig i ett uttagsintervall mellan 30 och 60 dagar. Om nuvarande uttagsmönster skulle behållas kan det konstateras att det i flera fall kan vara reserverade dagar för män som överförs till tiden efter fyraårsgränsen.

Exempel 5 Reserverade dagar får en särställning

	Förälder 1	Förälder 2
Totalt antal dagar	240	240
Dagar kvar vid fyraårsgränsen	30 lägstannivå	230, 185 sjukpenning och 45 lägstannivå
Dagar efter fyraårsdagen	11	85
Lägstannivå	11	0
Sjukpenningnivå	0	85
– varav reserverade dagar	0	50

I exemplet ovan har förälder 1 tagit ut föräldrapenning för 210 dagar och har kvar föräldrapenning på lägstannivå för enbart 30 dagar när barnet fyller fyra år. Förälder 2 har enbart tagit ut föräldrapenning på sjukpenningnivå för tio dagar. Efter en proportionell beräkning ska förälder 1 tilldelas 11 dagar, och förälder 2 tilldelas 85 dagar. För förälder 1 finns enbart ersättning på lägstannivå kvar. Denne tilldelas 11 dagar. För förälder 2 finns båda formerna av ersättningar kvar, men ersättning på sjukpenningnivå går före lägstannivå. Eftersom föräldern enbart har använt 10 av sina 60 reserverade dagar, är 50 av de 85 dagarna på sjukpenningnivå fortsatt reserverade.

Föräldrapenningen är till sin konstruktion en individuell rättighet. Vid gemensam vårdnad om barnet har vardera föräldern rätt till föräldrapenningen under hälften av förmånstiden. Föräldrarna disponerar den rätten helt oberoende av vad den andra föräldern väljer att göra med sin rätt till föräldrapenning, något som ytterligare förtydligas med förslaget i avsnitt 5.2 där de olika ersättningsnivåerna fördelas lika mellan föräldrarna. Regeringen anser mot bakgrund av detta att det inte är rimligt att den ena förälderns kvarvarande reserverade dagar skulle kunna påverka den andra förälderns självständiga rätt till föräldrapenning.

Av denna anledning bör förekomsten av inte utnyttjade reserverade dagar inte heller få reducera den *andra* förälderns rätt till föräldrapenning vid den reduktion och proportionering som görs vid fyraårsgränsen.

Diskrimineringsombudsmannen, LO och SACO framför invändningar mot detta förslag och anser att i den mån det finns outnyttjade reserverade dagar för någon av föräldrarna ska det antalet dagar vara förbehållna den föräldern även efter barnets fyraårsdag.

Regeringen anser att om en förälders reserverade dagar gavs större vikt än den andra förälderns dagar skulle den senares möjligheter att spara dagar till tiden efter barnets fyraårsdag minska.

Introduktionen av reserverade dagar hade till syfte att öka männens uttag av föräldrapenning och begränsa möjligheterna att överlåta föräldrapenning till den andra föräldern. De reserverade dagarna hade dock inte till syfte att förändra en förälders grundläggande och självständiga rätt till föräldrapenning och möjlighet att bestämma över sin hälft av förmånstiden för föräldrapenning, vilket det förslag som *LO* och *SACO* förordar skulle innebära.

Regeringen anser att den ena förälderns kvarvarande reserverade dagar därmed varken bör få begränsa den andra förälderns rätt till sina egna ersättningsdagar eller bör särbehandlas på ett sådant sätt att de ges ett högre värde än dessa dagar.

Vid fyraårsgränsen har föräldrarna i genomsnitt få dagar kvar för barnet. Det är framför allt ovanligt att båda föräldrarna har många dagar kvar. Det torde därför vara i endast ett begränsat antal fall, när båda föräldrarna har många dagar kvar, där det kan bli fråga om en reduktion av antalet reserverade dagar. Exemplet nedan är därför endast ett ytterlighetsexempel som främst tar sikte på de fall då föräldrarna blir försäkrade först nära fyraårsgränsen och möjligheten till ett längre uttag är begränsat.

Exempel 6 Båda föräldrarna sent försäkrade, antalet reserverade dagar kan komma att reduceras

	Förälder 1	Förälder 2
Totalt antal dagar	240	240
Dagar kvar vid fyraårsgränsen	170, varav 45 lägstanivå	240 dagar
Procentuell andel av totalt antal dagar kvar för barnet	41,5 %	58,5 %
Dagar efter fyraårsdagen	40	56
Lägstanivå	0	0
Sjukpenningnivå	40	56
– varav reserverade dagar	0	56

I exemplet ovan har föräldrarna blivit sent försäkrade för föräldrapenning. Förälder 1 har vid barnets fyraårsdag 170 ersättningsdagar kvar. Förälder 2 har inte påbörjat sitt föräldrapenninguttag, och har samtliga 60 reserverade dagar kvar vid fyraårsgränsen. Av de totalt 96 ersättningsdagarna som är möjliga att ta ut efter fyraårsgränsen fördelas 40 dagar till

förälder 1 och 56 dagar till förälder 2. Förälder 2:s reserverade dagar minskar därmed från 60 till 56 dagar.

Förmånstiden för föräldrapenning är delad med hälften var, och de reserverade dagarna finns kvar. Liksom i dag kommer det att krävas att föräldrarna använder ersättningsdagarna inom ett visst tidsintervall för att rätten till ersättning inte ska upphöra. Båda föräldrarna har fyra år på sig från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt för att använda de totalt 120 reserverade dagarna, vilket måste anses vara en tillräckligt lång tidsperiod för att inte riskera att förlora några av dessa dagar.

Den modell som förespråkas av *LO* och *SACO* skulle innebära att regelverket ytterligare kompliceras när den proportionella beräkningen inte längre gäller fullt ut, vilket blir fallet om undantag ska göras för reserverade dagar.

I de fall då föräldrarna tillsammans har fler än 96 reserverade dagar kvar måste också en reduktion ske. Annars skulle det vara möjligt att spara fler dagar för förälder som exempelvis blir försäkrade för föräldrapenning kort före fyraårsgränsen, och därför inte har hunnit använda några av sina reserverade dagar. Dessa föräldrar skulle därför få möjlighet att disponera totalt 120 dagar.

Regeringens sammanfattande bedömning är att de reserverade dagarna bör få en särställning bland den förälderns kvarvarande dagar efter fyraårsgränsen, men de bör inte få begränsa rätten till föräldrapenning för den andra föräldern. Regeringen anser att införandet av en fyraårsgräns i sig kommer att fungera som ett förstärkt incitament för föräldrarna att ta ut föräldrapenning, även för de reserverade dagarna, då de dagarna annars riskerar att ”brinna inne” vid fyraårsdagen.

I dagens uttagmönster går det att se att föräldrarna ökar sitt uttag av föräldrapenning inför dagens åttaårsgräns för att inte mista dagar. Med förslaget påminns föräldrarna tidigare i barnets liv om att dagar eventuellt kvarstår än vad som är fallet i dag. Det är därför att förvänta att föräldrarna i än högre utsträckning än vad som är fallet i dag koncentrerar sitt uttag av föräldrapenning till barnets yngre åldrar, i syfte att inte gå miste om ersättning.

Regeringen anser sammantaget att det är viktigare att bibehålla varje förälders egen rätt till föräldrapenning än att bevara samma antal reserverade dagar som innan den dagen.

6.7 240-dagarsvillkoret

Regeringens förslag: Det nuvarande 240-dagarsvillkoret för att få föräldrapenning på sjukpenningnivån ska inte tillämpas på föräldrapenning för tid efter fyraårsgränsen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, *Rädda Barnen* och *Barnombudsmannen* tillstyrker förslaget. *Sveriges Kvinnolobby* avstyrker förslaget. *Kammarrätten i Jönköping* anför att en förälder rimligtvis måste vara försäkrad för sjukpenning för den period ersättning avser och inte bara, såsom anges i författningskommentaren

till 12 kap 41a §, när förmånen tas ut. Övriga remissinstanser kommenterar inte förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Föräldrapenning för de första 180 dagarna för ett barn lämnas på sjukpenningnivå eller grundnivå. För att ha möjlighet att få föräldrapenning på sjukpenningnivå under denna period måste föräldern vara försäkrad för arbetsbaserad föräldrapenning samt uppfylla det s.k. 240-dagarsvillkoret. Detta villkor innebär att föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen måste ha varit försäkrad för sjukpenning och under hela den tiden haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning. Om föräldern inte uppfyller villkoret betalas föräldrapenning i stället på grundnivån. För en förälder som omfattas enbart av den arbetsbaserade föräldrapenningen krävs dock i dag att 240-dagarsvillkoret är uppfyllt även för att få föräldrapenning på grundnivån. Föräldrar som enbart är försäkrade för bosättningsbaserad föräldrapenning får förmånen på grundnivå under de första 180 dagarna. För föräldrar som invandrar med barn från ett EU/EES land finns i dag möjlighet att uppfylla 240-dagarsvillkoret genom inkomster och arbete i annat land. Den tid föräldrarna arbetat inom EU/EES räknas på samma sätt som om föräldrarna arbetat i Sverige.

Regeringen föreslår att villkoret inte bör tillämpas på föräldrapenning för tid efter fyraårsgränsen. De flesta föräldrar som omfattas av socialförsäkringen redan vid barnets födelse eller adoption har fått föräldrapenning under de 180 dagar då villkoret gäller innan fyraårsgränsen har passerats. Det har således inte så stor faktisk betydelse om man efter fyraårsgränsen upprätthåller 240-dagarsvillkoret för denna grupp. Vid fyraårsdagen hade 84 procent av föräldrarna till barn födda 2008 tagit ut 180 dagar eller fler på sjukpenningnivå för barnet. Till denna andel ska läggas dagar som betalats ut på grundnivå för barnet. Därför är andelen egentligen högre. Det är i första hand kvinnors uttag av föräldrapenning som påverkar andelen.

Regeln om att föräldrarna ska vara försäkrade för viss sjukpenning under ett visst antal dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen tillkom för att undvika att föräldrar enbart i syfte att få högre föräldrapenning påbörjade ett förvärsarbete under graviditeten (prop. 1984/85:78 s. 59). Föräldrarna kan på grund av villkoret inte tillfälligt ta ett arbete för att höja ersättningsnivån för föräldrapenningen.

En invändning mot förslaget skulle därmed vara att ett slopande av villkoret skulle medföra att föräldrar tar ett arbete enbart i syfte att höja ersättningen inom föräldrapenningen. Eftersom villkoret även fortsatt föreslås gälla för tid före fyraårsdagen anser regeringen att incitamenten att undgå villkoret genom att vänta med att ansöka om föräldrapenning till efter barnets fyraårsdag får bedömas som högst begränsat. Föräldrarna skulle då gå miste om föräldrapenning under ett stort antal dagar.

Ytterligare argument för ett slopande av villkoret är att med nuvarande regler skulle de föräldrar som kommer till Sverige efter fyraårsgränsen från ett land utanför EU/EES inte ha någon möjlighet att uppfylla 240-dagarsvillkoret. Det skulle innebära att de, även när de etablerat sig på arbetsmarknaden och fått en sjukpenninggrundande inkomst, inte kan få föräldrapenning på sjukpenningnivå. Därmed kan de inte under någon del av den återstående tiden för uttag av föräldrapenning (från barnets

fyraårsdag till tolvårsdag) få ersättning i relation till inkomsten. Detta anser regeringen vara en orimlig konsekvens och med hänsyn till att ett viktigt syfte med införandet av de nya åldersgränserna i föräldrapenningen är att skapa incitament för föräldrar att etablera sig på arbetsmarknaden bör det finnas möjligheter för dem att genom eget arbete kvalificera sig till en högre föräldrapenning än grundnivån. TCO instämmer i den bedömningen och Barnombudsmannen pekar på att förslaget även kan ge positiva konsekvenser för barnfamiljernas ekonomiska situation.

Sveriges Kvinnolobby avstyrker förslaget med motiveringen att det inte kan göras troligt att förslaget har någon gynnsam effekt därför att det höga uttaget av föräldrapenning görs av kvinnor som får barn efter att de kommit till Sverige och som har en ersättning på grund- och lägstಾನിവå.

Regeringen anser att det finns all anledning att ytterligare förstärka incitamenten för denna grupp att etablera sig på arbetsmarknaden, i detta fall genom att föräldrarna ges möjlighet att få högre ersättning från föräldrapenningen efter att de fått en sjukpenninggrundande inkomst på vilken föräldrapenningen kan grundas.

Även de föräldrar vars tillhörighet till svensk socialförsäkring inleds en kort tid före fyraårsgränsen skulle med nuvarande villkor bara få föräldrapenning på grundnivå för den resterande tiden. För en förälder som blir försäkrad i Sverige exempelvis 50 dagar innan barnet fyller fyra år finns ingen möjlighet att ta ut 180 dagar med ersättning på grundnivå för att därefter få möjlighet att få 96 dagar med ersättning på sjukpenningnivå.

I de fall en förälder kommer till Sverige ett stort antal år efter barnets födelse kan det dessutom vara komplicerat för Försäkringskassan att utreda om 240-dagarsvillkoret är uppfyllt eller inte. Förslaget om att detta villkor inte ska gälla för tid efter barnets fyraårsdag torde därför minska administrationen i den delen.

Av dessa anledningar anser regeringen att 240-dagarsvillkoret inte bör gälla för tid efter fyraårsgränsen. Däremot krävs det för rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå, såsom kammarrätten har påpekat, att föräldern är försäkrad för förmånen på denna ersättningsnivå och har en sjukpenninggrundande inkomst under avsedd ersättningsperiod.

6.8 Föräldrapenning när föräldrar får rätt till förmånen först efter fyraårsgränsen

Regeringens förslag: När föräldrar får rätt till förmånen först efter fyraårsgränsen ska föräldrapenning på sjukpenning- eller grundnivå lämnas under högst 96 dagar sammanlagt för föräldrarna. Vid flerbarnsfödelse ska föräldrapenning kunna lämnas under högst 36 dagar för tid efter barnets fjärde levnadsår för varje barn utöver det första.

Har föräldrarna gemensam vårdnad om barnet ska föräldrapenning lämnas med hälften till vardera föräldern. Till en förälder med ensam vårdnad om barnet ska föräldrapenning lämnas under samtliga 96 dagar.

Remissinstanserna: *Rädda Barnen* tillstyrker förslaget. *Svenskt Näringsliv* avstyrker förslaget och framför att de dagar som återstår efter barnets fyra första år och fram till åtta års ålder ska kunna fördelas fritt mellan föräldrarna. *Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap (HARO)* avstyrker förslaget. De anser att om bara den ena föräldern använder föräldrapenningen ges barnen enbart en mycket kort tid för anpassning och bearbetning tillsammans med människor som står barnet nära. Övriga remissinstanser framför inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn och som blir försäkrade för föräldrapenning i Sverige efter fyraårsgränsen bör kunna få föräldrapenning med sammanlagt högst 96 dagar. Regeringen föreslår vidare att föräldrapenning för de 96 dagarna kommer att lämnas enbart på sjukpenningnivå, eller om en sjukpenninggrundande inkomst saknas, på grundnivå. Eftersom regeringen i avsnittet 6.7 föreslår att 240-dagarsvillkoret inte bör gälla för tid efter fyraårsgränsen, finns det möjligheter för de föräldrar som får en sjukpenninggrundande inkomst att få föräldrapenning på sjukpenningnivå. Genom att ge även denna grupp möjlighet till ersättning i relation till inkomsten ökar incitamenten till arbete och förutsättningarna att kombinera familjeliv och arbetsliv ökar. I enlighet med principen om en delad föräldrapenning föreslås dagarna fördelas med hälften var mellan föräldrar som har gemensam vårdnad om barnet.

Reserverade dagar

Enligt nuvarande regel om att den ena föräldern kan avstå sin rätt till föräldrapenning till förmån för den andra föräldern, med undantag för 60 dagar på sjukpenningnivå (12 kap. 17 § andra stycket SFB), kommer de 96 dagarna, om de avser sjukpenningnivå, inte vara möjliga att avstå till en annan förälder. Om dagarna avser grundnivå, vilket kan vara vanligt i de fall föräldrarna kommer till Sverige senare i barnet liv, är dagarna inte reserverade.

De föräldrar som har varit försäkrade för föräldrapenning på sjukpenningnivå från barnets födelse har haft tid på sig att ta ut sina reserverade dagar. Därmed kan den gruppen i hög utsträckning avstå rätt till föräldrapenning till förmån för den andra föräldern för tid efter fyraårsgränsen. Föräldrar som kommer till Sverige med äldre barn kan vara i behov av en liknande flexibilitet, för vad som sannolikt är huvudsakligen kortare längder av föräldraledighet, men som ska sträcka sig under en åttaårsperiod. Regeringen anser dock inte att det är motiverat att införa en särreglering och ett avsteg från bestämmelsen om att rätt till föräldrapenning i vissa fall inte kan avstås till den andra föräldern.

Svenskt Näringsliv samt *HARO* framför invändningar mot detta och anser att dagar efter barnets fyraårsdag i stället ska kunna användas fritt mellan föräldrarna.

Att ha kvar existerande villkor om reserverade dagar stärker jämställdheten dels genom att betona båda föräldrarnas ansvar för barnet dels genom att öka mäns uttag av föräldrapenning. Införandet av reserverade dagar har haft en påvisbar positiv effekt på mäns uttag av föräldrapenning. Ytterligare en anledning till att behålla de s.k. reserverade dagarna i

dessa fall är att det ligger i linje med huvudförslaget syfte att förbättra förutsättningarna för utrikes födda kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden. Längre föräldraledighet för äldre barn kan komma att försena etableringsinsatser och arbetsmarknadsinträdet.

En särreglering skulle innebära även den nackdelen att regelverket blir mer komplicerat. Om en särskild regel om avstående infördes för dem som får rätt till svensk föräldrapenning först efter fyraårsgränsen, skulle de föräldrar som får motsvarande rätt strax före denna tidsgräns att ha helt andra villkor, vilket skulle te sig svårmotiverat. En tröskeeffekt skulle uppstå när de föräldrar som får rätt till föräldrapenning kort tid före fyraårsgränsen omfattas av regeln om avstående, medan föräldrar som fick samma rätt några dagar senare inte omfattas av den. I de fall ett föräldrapar blir försäkrade vid olika tidpunkter, exempelvis en kort före och en kort efter fyraårsgränsen skulle samma föräldrar riskera att möta helt olika krav avseende reserverade dagar.

Trots att regeln om reserverade dagar kvarstår är föräldrarnas möjligheter att ta ut föräldrapenning stora eftersom föräldrapenningsystemet i övrigt är mycket flexibelt. De föräldrar som får rätt till föräldrapenning i Sverige först efter fyraårsgränsen bör därför ha goda möjligheter att ta ut föräldrapenning vid en tidpunkt som i det individuella fallet förefaller mest lämplig med hänsyn till arbets- och inkomstförhållanden. Av dessa skäl föreslår regeringen att nuvarande reglering avseende s.k. reserverade dagar fortsatt bör gälla, även för dem som får rätt till föräldrapenning i Sverige först efter fyraårsgränsen.

6.9 Avräkning av tid med föräldrapenningsförmån enligt utländsk lagstiftning

Regeringens förslag: Om rätten till föräldrapenning inträder först efter fyraårsgränsen och den ena av föräldrarna eller båda har fått en sådan utländsk förmån som ska räknas av, ska avräkningen göras från det högsta antal dagar som föräldrapenning hade kunnat lämnas för om rätten till föräldrapenning hade funnits för tid dessförinnan. Dagarna ska i första hand räknas av från de dagar som föräldern själv skulle ha haft rätt till.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Rädda Barnen* tillstyrker förslaget. *Försäkringskassan* för fram att det behövs ett förtydligande i regleringen av avräkningen. Övriga remissinstanser kommenterar inte förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I de fall en förälder kommer till Sverige efter barnets födelse och har fått en sådan utländsk förmån som är att likna med föräldrapenning finns i dag en bestämmelse om avräkning innan föräldern får rätt till föräldrapenning i Sverige. Syftet med bestämmelsen om avräkning är att undvika att oavkortade förmåner betalas från två eller flera länder för vård av samma barn. Avräkningen görs för den utländska ersättningen oavsett vem av föräldrarna som har fått ersättningen (prop. 1994/95:197, Vissa socialförsäkringsfrågor, m.m., s. 17, 18 och 25).

Regeringen anser inte att det finns skäl att ändra på de i dag rådande principerna om avräkning. En utländsk förmån bör därför även i fortsättningen räknas av från det högsta antal dagar föräldrapenning kan lämnas för, vanligen 480 dagar, oavsett om den utländska förmånen har lämnats för tid före eller tid efter fyraårsgränsen. En viktig anledning till att inte dela upp dagarna beroende på om den utländska förmånen togs ut före eller efter fyraårsgränsen är att förenkla regelverket och tillämpningen på Försäkringskassan.

En följd av att den utländska förmånen alltid räknas av från det högsta möjliga antalet dagar för föräldrapenning, dvs. för tid före fyraårsgränsen, blir att den utländska förmånen kan påverka en eventuell reduktion och fördelning av dagar vid fyraårsgränsen. Eftersom dagarna, även om de avser tid efter fyraårsgränsen, alltid räknas av före en eventuell reduktion på grund av fyraårsregeln kan effekten i vissa fall bli att färre dagar bortfaller för tid efter fyraårsgränsen, än om dagarna hade räknats av från dagar efter fyraårsgränsen.

Om en förälder som har ensam vårdnad om barnet exempelvis har fått en utländsk förmån under 380 dagar, varav 40 efter fyraårsdagen, blir konsekvensen att föräldern får räkna av 380 dagar från 480 dagar som han eller hon hade kvar vid fyraårsgränsen. Resultatet blir att av de återstående 100 dagarna bortfaller sedan 4 dagar på grund av fyraårsregeln, vilket gör att föräldern efter fyraårsgränsen har kvar 96 dagar. Om dagarna i stället skulle ha räknats av efter fyraårsgränsen hade föräldern haft 96 dagar efter reduktionen varifrån de 40 dagarna skulle räknats av, vilket skulle ha medfört att föräldern bara haft 56 dagar kvar. Visserligen kan det alternativet tyckas ge den mest exakta avräkningen men det kommer att ha väsentlig betydelse att Försäkringskassan känner till exakt för vilka dagar en utländsk förmån har tagits ut före respektive efter fyraårsgränsen. För att tillämpa regeln korrekt skulle den enskilde eller Försäkringskassan behöva hämta in uppgift om det exakta datumet från en utländsk myndighet.

Regeringen anser inte att det alternativet medför sådana fördelar att det uppväger den ökade administrationen som alternativet skulle medföra för den enskilde och för Försäkringskassan. Ett annat alternativ hade kunnat vara att endast räkna av utländsk förmån som tagits ut efter fyraårsgränsen, vilket skulle inneburit att alla föräldrar som fått rätt till föräldrapenning efter fyraårsgränsen skulle fått 96 dagar oavkortat, oavsett hur många dagar som lämnats med utländsk förmån före den tidsgränsen. En konsekvens av ett sådant förslag skulle bli att föräldrar som tagit ut fler än 386 dagar med utländsk förmån skulle få rätt till sammanlagt fler än 480 dagar med föräldrapenning och därmed i stort få rätt till oavkortade förmåner från flera länder.

Det förslag som regeringen i stället förordar innebär visserligen en mer generös lösning för de föräldrar som kan komma att omfattas men den medför ändå inte att det sammanlagda antalet dagar med föräldrapenning kan överstiga 480 dagar vilket är maximalt antal för ett barn som föds i Sverige.

Regeringens förslag: Föräldrapenning ska inte lämnas för längre tid tillbaka än 90 dagar före den dag då ansökan om föräldrapenning kom in till Försäkringskassan. Om det finns synnerliga skäl ska föräldrapenning ändå kunna lämnas för längre tillbaka.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Rädda Barnen*, *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* och *Domstolsverket* tillstyrker förslaget. *Kammarrätten i Jönköping* framför att undantag från tidsfrister av det slag som föreslås bör undvikas samt att författningskommentaren till regleringen är otydlig då beräkningen av tidsfristen synes få två utgångspunkter. *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* samt *Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap (HARO)* avstyrker förslaget. *Försäkringskassan* påpekar att föräldern, genom att föräldrapenning kan lämnas 90 dagar retroaktivt, kan påverka den proportionerliga beräkningen efter fyraårsgränsen.

Skälen för regeringens förslag: I dag har en förälder, enligt de vanliga preskriptionsreglerna, upp till tio år på sig att ansöka om föräldrapenning efter att den gjort en anmälan enligt 11 kap. 12 § SFB. Regeringen anser att det bör införas en gräns för hur lång tid efter den aktuella ersättningsperioden som en förälder ska kunna komma in med sin ansökan om föräldrapenning. Vid införande av förslaget om att begränsa antalet dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas och fördela om dem mellan föräldrarna vid fyraårsgränsen så blir det viktigt både för föräldrarna och för Försäkringskassan att känna till hur många dagar vardera föräldern har kvar vid fyraårsgränsen. När föräldrarna har rätt att under en mycket lång tid ansöka om föräldrapenning i efterhand kan antalet dagar behöva räknas om flera gånger för föräldrarna. En begränsning av den tid för vilken föräldrapenning kan lämnas för tid före det att ansökan om förmånen har gjorts skulle begränsa problemet med retroaktiva ansökningar. En sådan regel förhindrar dock inte helt att antalet dagar som respektive förälder disponerar över efter det att barnet har fyllt fyra år kan komma att förändras.

En begränsning av den tid under vilken en förälder i efterhand kan ansöka om förmånen medför även att Försäkringskassan får bättre möjlighet att kontrollera att föräldern uppfyller villkoren för rätt till ersättning samt att samordna olika förmåner.

Regeringen föreslår att denna tid bestäms så att föräldrapenning inte lämnas för längre tid tillbaka än 90 dagar räknat från den dag då ansökan om föräldrapenning kom in till Försäkringskassan.

Saco anför att nuvarande tid för ansökan om föräldrapenning är alldeles för lång, men att den föreslagna tiden om 90 dagar är för kort för t.ex. nyblivna föräldrar samt för nyanlända utrikes födda föräldrar som har ett antal olika lagar, ett nytt språk etc. att sätta sig in i. *HARO* framför att tiden är för kort och inte tar hänsyn till att det kan finnas anledningar till sen ansökan. *LO* tillstyrker förslaget och anser att tidigare regel är orimlig och administrativt ohanterlig.

Föräldrar planerar ofta sitt uttag av föräldrapenning i god tid, för nyblivna föräldrar ofta innan barnet föds. Med hänsyn till att föräldrapenningen är en ersättning som ska kompensera föräldrar för den inkomstförlust från arbete som uppstår vid föräldraledighet bör enligt regeringens mening 90 dagar vara helt tillräckligt för att föräldrar ska kunna komma in med en ansökan för en föräldraledighetsperiod. Arbetsgruppens förslag utgör en begränsning av förmånstiden som är kopplad till när en ansökan om förmånen har kommit in till Försäkringskassan, men har i departementspromemorian benämnts som en tidsfrist för att ansöka om föräldrapenning. Motsvarande sätt att begränsa förmånstid förekommer redan när det gäller bostadstillägg. Enligt 101 kap. 10 § SFB lämnas nämligen inte sådant tillägg för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden.

Vidare kan nämnas att Försäkringskassan erbjuder enkla möjligheter för ansökan via webbtjänster samt har information om föräldraförsäkringen på ett stort antal språk, vilket underlättar för såväl nyblivna föräldrar som utrikes födda som saknar tidigare erfarenhet av föräldrapenningssystemet.

När föräldrapenning ska lämnas för tid efter fyraårsgränsen kan det bli fråga om att reducera antalet disponibla dagar för föräldrapenning, om det omedelbart före denna tidsgräns finns kvar fler än 96 outnyttjade dagar. Det kan också bli fråga om att proportionera de återstående dagarna mellan föräldrarna, om de har gemensam vårdnad om barnet. Gemensamt för dessa två åtgärder är att de måste vidtas när en förälder har lämnat en ansökan om föräldrapenning för tid efter fyraårsgränsen. Det beslut som följer på en sådan ansökan kommer således i förekommande fall att innehålla resultatet av reduktionen och proportioneringen samt behandlas i förvaltningsrättsligt hänseende på samma sätt som Försäkringskassans övriga beslut.

Försäkringskassan har i ett tidigare sammanhang, i samband med avrapporteringen av uppdrag om regelförenkling (S2011/11077/SF) framfört att nuvarande tid för ansökan om föräldrapenning på tio år bör kortas ned till ett år. I remissvaret till förslaget om nya åldersgränser i föräldraförsäkringen påpekar Försäkringskassan att med den föreslagna möjligheten att ansöka om föräldrapenning retroaktivt kan föräldrarna påverka fördelningen av dagar efter fyraårsgränsen.

En kortare tid än den nu föreslagna skulle medföra ökade möjligheter att få överblick över vilka dagar som kvarstår vid fyraårsgränsen. Med hänsyn till att oförutsedda situationer som kan uppstå kan hindra en förälder att göra en tidig ansökan är enligt regeringens mening en kortare tid än den nu föreslagna olämplig. En längre tid medför å andra sidan att ovanstående problem med reducering och fördelning av dagarna med föräldrapenning försvåras. Regeringen anser därför att en lämplig gräns är 90 dagar.

När möjligheten att ansöka om föräldrapenning retroaktivt stramas upp kan det dock uppstå ömmande fall där föräldrarna kan anse sig haft goda skäl till att de inte ansökt om förmånen i tid. Därför föreslår regeringen att det ska finnas en möjlighet att i undantagsfall bevilja föräldrarna förmånen även för längre tid tillbaka än 90 dagar innan ansökan kom in. Regeringen föreslår att det införs en möjlighet att bevilja föräldrapenningen för längre tid tillbaka än som nu nämns, om föräldern kan visa på

synnerliga skäl för det. *Kammarrätten i Jönköping* anser dock att ett sådant undantag bör undvikas, eftersom det vanligen utvecklas en praxis som skulle göra undantaget i det närmaste verkningslöst. Regeringen anser emellertid att det föreslagna undantaget är av värde för att motverka uppkomsten av en rättstillämpning som är helt förhindrad att beakta att det kan uppkomma ömmande fall.

De flesta föräldrar ansöker redan i dag om föräldrapenning i nära anslutning till att de varit hemma och vårdat barnet eftersom föräldrapenningen ska täcka det inkomstbortfall som uppstått. Den nya tidsbegränsningen kommer inte att påverka dessa föräldrar men kan få den effekten att de föräldrar som i dag ansöker om ersättning långt efter den period de har varit hemma ändrar sitt beteende när den nya bestämmelsen träder i kraft. Den nya bestämmelsen om begränsning av förmånen tillbaka i tiden föreslås träda i kraft samtidigt med övriga föreslagna författningsändringar, dvs. den 1 januari 2014. För att Försäkringskassan ska hinna nå ut med information till samtliga föräldrar i god tid bör emellertid den nya bestämmelsen tillämpas första gången på föräldrapenning som avser tid från och med den 1 januari 2015. Detta innebär även att möjligheten för Försäkringskassan att anpassa sina IT-system underlättas jämfört med om bestämmelsen blivit tillämplig redan den 1 januari 2014.

6.11 EG-rättsliga frågor

En av de bärande principerna i EU-fördraget är att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EU. Likabehandlingsprincipen finns också i förordningen (EG) nr 883/2004 och innebär att personer som är medborgare, statslösa eller flyktingar i ett medlemsland och som är bosatta i ett annat medlemsland har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om socialförsäkringsförmåner som det landets egna medborgare. Likabehandlingsprincipen framgår av artikel 4 i förordning 883/2004.

Förslaget om förändrade åldersgränser i föräldrapenningen medför att uttaget av dagar koncentrerar sig till barnets yngre åldrar och att möjligheterna till kortare ledighet även för äldre barn förstärks. Inga andra förändringar avseende rätten till förmånen föreslås. Bosättningskriteriet och andra försäkringsvillkor kan, liksom tidigare, uppfyllas även i andra medlemsländer via likabehandlings- och sammanläggningsprinciper. Det innebär t.ex. att om en förälder är försäkrad i Sverige men barnet och resten av familjen bor i ett annat EU/EES-land kan föräldern få svensk föräldrapenning.

Sedan den 1 september 2011 samordnas den svenska föräldrapenningen som en moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån vid tillämpning av förordning 883/2004.

Regeringens bedömning är att förslaget om förändrade åldersgränser i föräldrapenningen är förenligt med nuvarande EG-rättsliga regleringar.

7 Tillfällig föräldrapenning när ett barn har avlidit Prop. 2013/14:4

7.1 Nuvarande förhållanden

Tillfällig föräldrapenning kan från den 1 januari 2011 betalas ut under högst 10 dagar per förälder och barn i samband med att ett barn som är under 18 år har avlidit. Ersättningen kan tas ut tidigast från och med dagen efter den då barnet har avlidit och senast för den dag som infaller 30 dagar efter den dag då barnet har avlidit. Ersättningen kan inte lämnas under samma tid som föräldern förvärvsarbetar. Ersättningen kan tas ut av flera föräldrar samtidigt.

Under år 2012 användes förmånen av sammanlagt 821 föräldrar, 366 (44,5%) kvinnor och 455 (55,4%) män. Cirka 70 procent av samtliga utbetalade dagar gick till män. I genomsnitt använde kvinnorna 5,4 nettodagar och männen 9,5 nettodagar (Försäkringskassan).

7.2 Förslag om utökad tidsperiod

Regeringens förslag: Tidsperioden för tillfällig föräldrapenning under tio dagar i samband med att ett barn har avlidit ska förlängas så att förmånen får tas ut under tio dagar inom en tidsperiod från och med dagen efter den då barnet har avlidit till och med den 90:e dagen efter den dag barnet har avlidit.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Statskontoret* tillstyrker förslaget och bedömer att förslaget ökar föräldrarnas trygghet och valfrihet samtidigt som det inte bör medföra påtagliga negativa konsekvenser för berörda arbetsgivare eller på samhällsekonomisk nivå. Även *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Centrala Studiestödsnämnden (CSN)*, *Barnombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, *SACO*, *HARO*, *Rädda Barnen* samt *Domstolsverket* tillstyrker förslaget. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* tillstyrker förslaget men anser att ersättningen inte bör regleras inom den tillfälliga föräldrapenningen utan hanteras inom ramen för sjukförsäkringen.

Skälen för regeringens förslag: Det har visat sig att tidsgränsen för att använda den tillfälliga föräldrapenningen i samband med att ett barn avlidit är för kort vilket innebär att många föräldrar som är sjukskrivna inte hinner använda förmånen. Även när ett barn avlider i samband med förlossning kan nuvarande tidsperiod för uttag av tillfällig föräldrapenning vara för snäv. När ett barn avlider i samband med förlossning har en mamma rätt till föräldrapenning till och med den 29:e dagen efter förlossningsdagen (12 kap. 5 § andra stycket SFB). Om mamman skulle använda sig av den möjligheten har hon i realiteten endast en dag på sig att ta ut tillfällig föräldrapenning för ett avlidet barn.

Försäkringskassan har dessutom begränsade möjligheter att nå fram till en förälder som befinner sig i djup sorg innan dess att möjligheten till uttag av tillfällig föräldrapenning har begränsats eller upphört.

För att fler föräldrar ska få möjlighet att utnyttja förmånen föreslår regeringen därför att tidsperioden förlängs från den 30:e dagen då barnet avled till den 90:e dagen då barnet avled. De föräldrar som är sjukskrivna efter att barnet avlidit får då en möjlighet att succesivt börja arbeta igen genom att de kan välja att ta ut tillfällig föräldrapenning för en del av arbetsdagen, eller genom att varva arbete med hel ledighet under en period.

Regeringen anser att det är lämpligt att möjligheten till ersättning och ledighet fortsatt ligger inom den tillfälliga föräldrapenningen och inte i sjukförsäkringen. Därmed behövs inte någon individuell prövning av om sjukdom och arbetsförmåga föreligger för rätt till ersättning.

Studiestödssystemet

Med anledning av förslaget avser regeringen att införa harmoniserande bestämmelser inom studiestödssystemet.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2014. Bestämmelserna om åldersgränserna inom föräldrapenningen ska tillämpas på föräldrapenning för ett barn som är fött efter ikraftträdandet. Vid adoption ska detta gälla när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård efter ikraftträdandet.

Den nya bestämmelsen om begränsning av föräldrapenning tillbaka i tiden ska tillämpas första gången på föräldrapenning som avser tid från och med den 1 januari 2015.

Bestämmelsen om tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn har avlidit ska tillämpas från och med ikraftträdandet.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Rädda Barnen* och *Domstolsverket* tillstyrker respektive har inget att invända mot förslaget. *Kammarrätten i Jönköping* påpekar att övergångsbestämmelserna medför att såväl gamla som nya bestämmelser kommer att tillämpas parallellt under en längre period. *Kammarrätten* anser vidare att det bör övervägas om inte de nya bestämmelserna kan tillämpas i sin helhet från den 1 januari 2014. Även *Försäkringskassan* påpekar att föräldrar kommer att leva med olika regler under en lång tidsperiod om de har barn som är födda före och efter ikraftträdandet. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* föreslår att lagändringarna träder i kraft tidigast den 1 juli 2014, för att ge parterna på arbetsmarknaden tid att se över eventuella konsekvenser för gällande kollektivavtalsvillkor. Övriga remissinstanser kommenterar inte förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Föräldrar planerar ofta hur de ska vara hemma med sina barn redan i samband med barnets födelse eller adoption. De kan behöva göra så av flera skäl, bland annat med hänsyn till respektive förälders skyldighet att informera sin arbetsgivare och planera återgången till arbetet. Att som *Kammarrätten i Jönköping* förordar, låta bestämmelserna tillämpas i sin helhet från den 1 januari 2014 anser regeringen inte blir en rättssäker modell.

Föräldraförsäkringens regelverk har genomgått ett antal förändringar sedan tillkomsten. Normalt är det då barnets födelsedatum som är utgångspunkt för förändringarna, för att föräldrarna ska få goda planeringsförutsättningar.

Övergångsreglerna enligt regeringens förslag ger även större utrymme för Försäkringskassan att informera föräldrarna om de nya reglerna samt anpassa systemen för handläggningen av föräldrapenning.

Regeringen förordar därför att de nya föreskrifterna ska gälla för de barn som föds från och med ikraftträdandet. Detta innebär att det kommer ta fyra år efter ikraftträdandet innan begränsningen av dagar för barn över fyra år får genomslag. Trots att det innebär en viss försening för effekten av reformen har regeringen ändå funnit att fördelarna med att sätta gränsen vid barn födda efter ikraftträdandet överväger.

Två system för föräldrapenning kommer att tillämpas parallellt och föräldrar som har barn födda före och efter införandet av de nya åldersgränserna kommer därför att behöva förhålla sig till båda regelverken under en längre tid, vilket *Kammarrätten i Jönköping* och *Försäkringskassan* även påpekar. Regelverket för föräldrapenningen har över tid genomgått ett stort antal förändringar avseende exempelvis antalet ersättningsdagar, ersättningsens storlek, introduktion av reserverade dagar m.m. Många föräldrar har därmed redan i dag levt med olika regelverk för barn födda vid olika tidpunkter och hanterat detta med hjälp av god information från Försäkringskassan.

SKL önskar ett senare ikraftträdande för att ge parterna på arbetsmarknaden tid att se över eventuella konsekvenser för gällande kollektivavtalsvillkor.

Regeringen anser dock att det är nödvändigt att reformen kommer på plats så tidigt som möjligt. Att förslaget tillämpas först på barn födda från och med den 1 januari 2014 innebär också att några omedelbara effekter av reformen inte kommer att ske, varvid parterna har tid att se över eventuella effekter på avtalsvillkoren.

Den nya bestämmelsen för föräldrapenning tillbaka i tiden bör inte ha någon större inverkan på föräldrarnas långsiktiga planering varför regeringen föreslår ett snabbare genomförande. För att ge tid till information och anpassning hos såväl Försäkringskassan som föräldrarna bör därför den nya bestämmelsen tillämpas för första gången på föräldrapenning som avser tid från och med den 1 januari 2015.

Den utökade rätten till tillfällig föräldrapenning när ett barn avlider kommer inte att kräva några större anpassningar varken från föräldrarnas eller från Försäkringskassans sida, varför förändringen kan träda i kraft redan från den 1 januari 2014 och således kan komma att tillämpas även när ett barn har avlidit före ikraftträdandet.

9 Konsekvenser

9.1 Konsekvenser av förslag inom föräldrapenningen

9.1.1 Ekonomiska konsekvenser

I betänkandet Fortsatt förälder, om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull, (SOU 2011:51), framförs att förslaget om en fördelning av föräldrapenningens olika ersättningsnivåer kan komma att öka kostnaderna för föräldrapenningen något. Män kan med förslaget förväntas använda föräldrapenning på sjukpenningnivå i högre utsträckning än tidigare, och eftersom mäns medelersättning är högre än kvinnors kan kostnaderna komma att öka något.

Förslaget om ändrad tidsram för uttag av föräldrapenning har effekter på utgifterna för anslaget *Föräldraförsäkring*. Det bör noteras att skattningarna är mycket osäkra. Osäkerheten beror dels på antagandet om att uttagsmönstret kommer att se ut som i dag, dels på osäkerheten i migrations- och befolkningsprognoser.

Tabell 9.1 Beräkningar utgifter för föräldraförsäkringen, miljoner kronor

År	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Mkr	-9	-19	-43	-85	-144	-198	-248	-288	-100	-118

Källa: Egna beräkningar. I beräkningen ingår statlig ålderspensionsavgift för föräldrapenning.

Med regeringens förslag får föräldrar som kommer till Sverige med barn äldre än fyra år, födda efter den 1 januari 2014, rätt till föräldrapenning för 96 dagar, i stället för som tidigare 480 dagar. Föräldrar som kommer till Sverige med barn som närmar sig fyraårsgränsen kommer heller inte att ha möjlighet att använda samtliga 480 dagar. Av dessa båda anledningar beräknas utgifterna för föräldraförsäkringen minska. I beräkningarna har hänsyn tagits till nuvarande uttagsmönster för gruppen som kommer till Sverige med barn under åtta år. För den grupp som år 2006 invandrade med barn under åtta år och inte fick fler barn, användes i genomsnitt 200 ersättningsdagar det följande året. Det var dock enbart var tredje kvinna som använde föräldrapenningen.

För barn som föds i Sverige är det rimligt att anta att föräldrarna tidigare lägger uttaget av föräldrapenning något till följd av att dagar annars går förlorade vid fyraårsgränsen. Det kan även antas att något fler dagar kan komma att användas som en följd av att åldersgränsen för uttag av föräldrapenning höjs från åtta till tolv år. Detta beräknas öka utgifterna för anslaget.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2014 och tillämpas på föräldrapenning för ett barn som är fött efter ikraftträdandet. Effekterna till följd av ändrade uttagsmönster uppkommer därmed först runt år 2017.

Utgångspunkter för beräkningen

Antaganden för föräldrar som kommer till Sverige

- Antal inflyttade barn baseras på SCB befolkningsprognos (maj 2012)
- Medelersättningen är 225 kr per dag
- Uttaget enligt nuvarande regler har justerats utifrån historiskt uttagsmönster (barn födda 2001) så att mellan 27–46 procent av dagarna utnyttjas (då barnet var mellan 4 och 8 år vid inflyttningen).
- För uttaget enligt föreslagna regler antas att samtliga (96) dagar utnyttjas fram till barnet fyller 12 år.
- Uttaget för barn över 3 år är jämt fördelat över kvarvarande år fram till barnet fyller 12 år.

Etableringsersättning

Flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga som kommit till Sverige inom två år från det att anknypningspersonen först togs emot i en kommun, omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagen syftar till att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Nyanlända har inom ett år efter folkbokföring rätt till en individuell etableringsplan som ska innehåll utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser. Nyanlända som medverkar till upprättande av en etableringsplan, eller deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan, har rätt till statlig etableringsersättning. Nyanlända med hemmavarande barn har rätt till etableringstillägg, ensamstående utan hemmavarande barn kan ha rätt till särskild bostadsersättning.

Föräldrapenningsreformen förväntas leda till ett ökat deltagande i etableringsinsatser. Fler kvinnor i målgruppen, som tidigare var föräldralediga under lång tid för äldre barn, antas dels påbörja etableringsinsatser tidigare, dels i större utsträckning delta på heltid. Denna grupp får då etableringsersättning i stället för föräldrapenning. Behovet av kompletterande försörjningsstöd och även bostadsbidrag kan komma att minska för denna grupp, då ersättning enligt etableringsersättningen är högre än den ersättning som i dag ges i form av grundnivå i föräldrapenningen. Detta är en önskvärd övergång då den leder till en förkortad etableringstid med tidigare insatser och därmed ökade möjligheter till deltagande på arbetsmarknaden.

Ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag

Eftersom majoriteten av de nyanlända har en relativt låg inkomst de första åren efter invandringen är försörjningsstöd ofta den huvudsakliga försörjningskällan. I betänkandet Förmån eller fälla, nyanländas uttag av föräldrapenning, SOU 2012:9, anges att nära 90 procent av de som invandrar på grund av anknypning till en i Sverige bosatt person inte omfattas av etableringslagen och har därmed inte rätt till etableringsersättning. Denna grupp har generellt något lättare att etablera sig på arbetsmarknaden än de som tillhör flyktinggruppen, men också i denna grupp är trösklarna relativt höga. Bland de nyanlända anhöriginvandrarerna som inte hör till målgruppen för etableringsreformen har var femte behov av försörjningsstöd de första åren i Sverige. För de i denna grupp som

tidigare använt föräldrapenning minskar inkomsten när färre antal dagar med föräldrapenning kan användas än vad som är fallet för de föräldrar som kommer till Sverige innan reformen får effekt. På kort sikt kan därmed ett minskat antal dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas för äldre barn komma att öka behovet av försörjningsstöd och även bostadsbidrag. Men även de grupper som inte omfattas av etableringsersättningen väntas i högre utsträckning ställa sig till arbetsmarknadens förfogande genom att anmäla sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) skriver i sitt remissvar att en begränsning av tiden med föräldrapenning medför ökade kostnader för försörjningsstöd för kommunerna som ska kompenseras samt att det krävs en ingående ekonomisk analys av förslagets konsekvenser.

Regeringen anser dock att kommunernas kostnader på sikt troligen kommer att minska för försörjningsstöd, dels på kort sikt när föräldrarna i högre utsträckning deltar i etableringsinsatser som berättigar till etableringsersättning eller ställer sig till arbetsmarknadens förfogande, dels på lång sikt när föräldrarnas möjligheter till självförsörjning förbättras.

Det är viktigt att drivkrafterna till arbete förstärks. Därför har riksdagen i maj 2013 beslutat om ändringar i socialtjänstlagen (2001:453), prop. 2012/13:94. Ändringarna innebär bl.a. att beräkningsgrunden för ekonomiskt bistånd ändras så att för den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd. De nya bestämmelserna gäller från den 1 juli 2013.

Även om de som tidigare tagit ut föräldrapenning på kort sikt kan ha ett förstärkt behov av försörjningsstöd och bostadsbidrag för sin försörjning gör regeringen bedömningen att på lång sikt har reformen en kostnadssänkande effekt på kompletterande ersättningar eftersom etableringstiden förkortas och arbetsmarknadsdeltagandet ökar. Därför kan en eventuell kostnadsökning för försörjningsstöd och bostadsbidrag på kort sikt mer handla om en omfördelning av kostnader över tid.

Skattningarna av reformens kostnader är osäkra eftersom reformens effekter inträder successivt från och med år 2017. Osäkerheten beror också på antagandet om uttagsmönster för föräldrapenning och på migrations- och befolkningsprognoser. Följaktligen är skattningar av eventuella effekter på andra system osäkra och inte möjliga att kvantifiera. Sammantaget uppskattas dock inte de eventuellt ökade kostnaderna överstiga reformens skattade besparingar.

9.1.2 Konsekvenser för jämställdheten

Regeringens förslag bedöms stärka jämställdheten mellan män och kvinnor genom att framför allt ge utrikes födda kvinnor starkare incitament att komma in och utvecklas i arbetslivet och få ekonomisk självständighet. Det gemensamma ansvaret om barnen betonas även fortsatt och förutsättningarna för en jämnare fördelning av uttaget av föräldrapenning mellan föräldrarna förstärks.

En fördelning av föräldrapenningens ersättningsnivåer på det sätt som nu föreslås är enligt regeringen ägnat att driva på utvecklingen så att fler föräldrar tar gemensamt ansvar, i linje med det som anges i barnkon-

ventionen. En jämn fördelning av föräldraledigheten mellan föräldrarna främjar även jämställdheten på arbetsmarknaden och ger båda föräldrarna möjlighet att kombinera omsorg om barnen med arbete. Regeringen anser att förslaget om lika fördelning mellan föräldrarna av det antal dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas på sjukpenning/grundnivån respektive lägstanivån kommer att bidra till ett mer jämställt uttag av föräldrapenning.

Förslaget om att minska antalet dagar med föräldrapenning som kan tas ut efter fyraårsgränsen syftar bland annat till att stimulera nyanlända utrikes födda kvinnor att etablera sig snabbare på arbetsmarknaden. Med ett ökat arbetskraftsdeltagande bland de nyanlända kvinnorna stärks deras förutsättningar till egenförsörjning och deltagande i samhällslivet och därmed förbättras förutsättningarna för jämställdhet.

I dag finns det för kvinnor som föder barn i Sverige ett mönster av att de tar ut föräldraledighet tidigt under barnets liv, medan männen tar ut den i ett senare skede. Ett tidigt uttag bidrar till att etablera en grundläggande relation mellan förälder och barn. Genom att 80 procent av dagarna med föräldrapenning ska användas före fyra års ålder ges en tydlig signal till båda föräldrar att förlägga sin föräldraledighet under barnets tidiga levnadsår vilket torde öka förutsättningarna för att båda föräldrarna tidigt knyter an till barnet.

Även förslaget om att 240-dagarsvillkoret inte ska gälla för tid efter fyraårsgränsen medför ökade incitament att etablera sig på arbetsmarknaden för de som kommer till Sverige med äldre barn. Förslaget gynnar inte bara nyanlända föräldrar utan även de som av olika anledningar, t.ex. sjukdom, inte kunnat uppfylla villkoret får ett ökat incitament att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta gäller båda föräldrarna, men eftersom det med nuvarande uttagsmönster är kvinnor som tar ut flest dagar på grundnivå kan ett slopande av villkoret främst tänkas gynna dem.

Rätten till föräldrapenning uppgår vid ett barns födelse till 240 dagar för vardera föräldern när de har gemensam vårdnad om barnet. För de föräldrar som blir försäkrade i Sverige först efter fyraårsgränsen är antalet dagar färre, men även då fördelas antalet ersättningsdagar jämnt mellan föräldrarna, och därmed betonas deras gemensamma ansvar för barnet. De s.k. reserverade dagarna fortsätter att vara reserverade även efter fyraårsgränsen, både för de föräldrar som har barn födda i Sverige och de som kommer till Sverige efter fyraårsgränsen.

Vid fyraårsgränsen kan det totala antalet disponibla dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas komma att reduceras, vilket kan påverka även antalet reserverade dagar för föräldrarna. Ett antal remissinstanser hade invändningar mot detta ur ett jämställdhetsperspektiv och anser att dessa dagar inte ska kunna reduceras.

Regeringen anser att om de reserverade dagarna gavs större vikt än även den andra förälderns dagar skulle den förälderns möjligheter att spara dagar till efter barnets fyraårsdag minska. Introduktionen av reserverade dagar hade till syfte att öka män uttag av föräldrapenning och därmed begränsa möjligheterna att överlåta dagar på den andra föräldern. De reserverade dagarna hade dock inte till syfte att förändra den grundläggande rättigheten till hälften var av föräldrapenningen, vilket ett sådan alternativt förslag skulle innebära. Regeringen menar att kvarvarande reserverade dagar därmed inte bör kunna begränsa den andra förälderns

rätt till sina egna dagar och inte särbehandlas på ett sådant sätt att de ges ett högre värde än dessa dagar.

Man kan förvänta sig att föräldrarna kommer att anpassa uttaget av föräldrapenning utifrån den nya lagstiftningen för att inte mista dagar. Med god information kan föräldrarna även förväntas planera uttaget mer noggrant och tidigare i barnets liv än vad de behöver i dag när rätten till föräldrapenning upphör först efter åtta år. Fyraårsgränsen kan därmed få till följd att männen i större utsträckning än i dag tar ut föräldrapenning när barnet är litet. Därmed kan en tidig anknytning mellan barn och förälder förstärkas under en tid då grunden läggs för en djup och nära kontakt.

Med en utökad åldersgräns från åtta till tolv år ökar även möjligheterna för både män och kvinnor att förena arbetsliv och familjeliv även när barnet är äldre. I och med att män generellt sett tar ut föräldrapenning i ett senare skede i barnets liv kan den utökade åldersgränsen komma att medföra ett utökad uttag av föräldrapenning för dem och på så sätt gynna ett mer jämställt uttag.

9.1.3 Konsekvenser för enskilda

Sverige ratificerade FN:s barnkonvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) 1990. En central princip i barnkonventionen är att barnets bästa särskilt ska uppmärksammas vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3). Det innebär att hänsyn ska tas till alla samlade rättigheter som barnet har enligt konventionen och till de behov och intressen som det enskilda barnet har.

För samtliga barn torde förslaget om ändrade åldersgränser medföra att föräldrarna i snitt kommer att tidigarelägga föräldraledigheten något eftersom de bara kan spara ett begränsat antal dagar. Detta torde gynna barnen eftersom det är under de första levnadsåren då barnen har störst behov av att vara hemma med sina föräldrar.

Med arbetsgruppens förslag ges föräldrar med barn i åldern åtta till tolv år möjlighet att med ersättning från föräldrapenningen vara ledig med barnet i samband med lov och studiedagar alternativt besöka skolan. Rätten till ledighet från arbetet är också en viktig faktor för de föräldrar som i dag inte har så stor flexibilitet i sitt arbete. Ökade möjligheter till samtida ledighet och stöd från föräldrarna, samt att barnet vid behov kan få ha en förälder närvarande i skolan även i äldre åldrar bör stärka kontakten mellan föräldrar och barn och är därför gynnsamt för barnen.

Regeringens förslag om en fyraårsgräns för uttag av föräldrapenning syftar till att öka arbetskraftsdeltagandet bland nyanlända utrikes födda kvinnor. Ett ökat och tidigarelagt arbetskraftsdeltagande bland föräldrarna, och därmed ökade chanser till inkomster från arbete, leder i sin tur till en förbättrad ekonomisk situation och förbättrade levnadsförhållanden för familjerna. De föräldrar som kommer till Sverige efter barnets fyraårsdag och har eller får en sjukpenninggrundande inkomst föreslås inte behöva uppfylla det särskilda kvalificeringsvillkor om viss försäkrans innan barnets födelse. På så sätt kan föräldern få en högre ersättning vid uttag av föräldrapenning än vad som är fallet i dag då föräldern oftast får ersättning på grundnivå. Förslaget kan stärka familjernas ekonomiska

situation ytterligare då kompensationen vid behov av ledighet från arbetet kan bli högre än vad som tidigare var fallet. Av dessa skäl bedöms förslaget om ändrade åldersgränser vara positivt för barns ekonomiska levnadsförhållanden.

Föräldrar som kommer till Sverige efter barnet fyllt fyra år kommer med regeringens förslag minska sin tid med föräldraledighet för äldre barn jämfört med vad som är möjligt i dag och förväntas i stället i högre utsträckning delta i etableringsinriktade insatser och arbete. Föräldrapenningen har dock som syfte att båda föräldrarna ska få möjligheter att kombinera förvärvsarbete med familjeliv och få kompensation för frånvaro från arbetet när barnen är små. På så sätt ligger förslaget om en fyraårsgräns och de effekter på ledighetslängden som uppstår för föräldrar som kommer till Sverige när barnet är äldre i linje med intentionerna bakom införandet av föräldrapenningen.

Vidare har barnet i takt med ökad ålder också ett ökat behov av att skapa relationer med jämnåriga kamrater vilket deltagande i förskoleverksamhet kan bidra till. Bland annat *Rädda Barnen* framförde i sitt remissvar att barn och föräldrar som varit med om svåra upplevelser innan de kommit till Sverige kan ha ett större behov av tid tillsammans. Vikten av att existerande stödsystem inom t.ex. vården har tillräcklig kapacitet för att negativa konsekvenser inte ska uppstå för dessa barn bör enligt *Rädda Barnen* belysas. Om detta inte kan garanteras anser *Rädda Barnen* att särskilda lösningar bör skapas för barn där de 96 dagarna inte räcker till.

Kommunerna har genom socialtjänstlagen ett ansvar för att ge enskilda den hjälp och det stöd som de behöver. Det är kommunerna som har ansvar för mottagandet barn som beviljats uppehållstillstånd. Stödet till barn och familj kan exempelvis innebära att ge stöd i föräldrarollen, kontaktfamilj, ekonomiskt bistånd, kuratorhjälp m.m. För barn och föräldrar med sjukdomstillstånd på grund av svåra trauman är hälso- och sjukvården ansvarig huvudman.

Innan föräldrarna får rätt till föräldrapenning, dvs. under asylprocessen och innan uppehållstillstånd och mottagande i kommun, är Migrationsverket ansvariga för mottagandet av familjerna. Det inbegriper insatser för att barn och föräldrar erbjuds goda levnadsvillkor genom exempelvis hjälp med boende, dagersättning och annan ekonomisk hjälp, m.m. Landstingen är ansvariga för hälso- och sjukvård för asylsökande enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Kommunerna ansvarar för förskola, skola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet för asylsökande barn samt vissa insatser enligt socialtjänstlagen.

Samhällets mottagande av barn berör därmed en rad olika aktörer, och befintliga stödsystem bör redan i ett tidigt stadie identifiera insatser för att stödja barn och deras familjer. Rätten till föräldrapenning inträder först i ett senare skede, och det är samhällets övriga stödsystem som har bättre förutsättningar att hjälpa familjer i kris.

Föräldrapenningen är därmed inte ett instrument i sig för att hjälpa familjer och barn som upplevt svårigheter i samband med flykt eller under asylprocessen.

9.1.4 Administrativa konsekvenser

Förslaget om uppdelning av ersättningsnivåerna i föräldrapenningen innebär kostnader för Försäkringskassan i form av IT-kostnader. Medel för detta avsattes i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1).

Förslaget om ändrade åldersgränser i föräldrapenningen förväntas innebära vissa förändringar av befintliga IT-system hos Försäkringskassan. Förslaget bygger till stor del på att beräkningar görs automatiskt av systemet, och att som regel ingen manuell handläggning görs i ärendena vid fyraårsgränsen.

I Försäkringskassans remissvar anförs en kostnad om 29,3 miljoner kronor under 2013 och 2014 för IT-utveckling. I den beräknade kostnaden ingår utbildning till handläggare och nödvändiga anpassningar av Försäkringskassans styrande och stödjande dokument samt information till kunder.

I dag ökar antalet ärenden med föräldrapenning något i närheten av åttaårsdagen, då rätten till förmånen upphör. En likande puckel är med det nya förslaget trolig dels inför fyraårsgränsen och dels inför tolvårsgränsen. Den förlängda tiden för uttag av föräldrapenning från åtta till tolv år innebär även att det finns fler år att fördela antalet ansökningar på, vilket bör föranleda ett ökat antal ärenden med föräldrapenning. Detta ska dock vägas mot att antalet dagar under vilka föräldrapenning kan lämnas kommer att minska för de föräldrar som kommer till Sverige med äldre barn födda efter ikraftträdandet jämfört med dagens regelverk. Med färre dagar att ansöka om kan ansökningarna komma att minska för denna grupp. Totalt sett bör ärendemängden öka något i förhållande till i dag. En uppskattning av den totala förändringen av ärendemängden är dock svår att göra.

Försäkringskassan bedömer i sitt remissvar att den nya fyraårsgränsen inte kommer att påverka administrationen eftersom kunderna kommer att anpassa sitt uttag så att 96 dagar eller färre återstår vid barnets fyraårsdag. Förslaget om att höja gränsen för föräldrapenningen till barnets 12-årsdag innebär en ökad administration för Försäkringskassan i form av fler ärenden över längre tid. Ökningen är beräknad till 4,5 miljoner kronor varje år som inträffar för de flesta föräldrar första gången 2022.

Komplexiteten i ärendena kan också komma att ändras med förslaget. Som en följd av den nya fyraårsgränsen kommer ett antal olika beräkningar att krävas för ungefär hälften av föräldrarna, som en reduktion av det totala antalet dagar, en fördelning mellan föräldrarna m.m. Antalet föräldrar som berörs kan också komma att minska om dagens uttagsmönster anpassas utifrån de föreslagna reglerna. De flesta beräkningarna som förslaget föranleder torde dock kunna genomföras automatiskt, och därmed kostnadseffektivt, men den information som ska ges till föräldrarna måste vara mycket tydlig. Komplexiteten i förslaget och därmed behovet av information tas upp av flera remissinstanser.

Redan utvecklade simuleringsmodeller som t.ex. den så kallade "Kassakollen" bör kunna utvecklas ytterligare för att underlätta föräldrarnas planering och förståelse för reglerna.

Andra delar av förslaget kan både öka och minska komplexiteten i handläggningen. Komplexiteten minskar när 240-dagarsvillkoret slopas för tid efter fyraårsdagen, vilket torde innebära lättnader för de ärenden

där denna ibland komplicerade bedömning krävs i dag. Även förslaget om en ansökningsfrist i föräldrapenningen kan väntas medföra att administrationen minskar något, då utredningarna bör underlättas av att göras i närtid. Prop. 2013/14:4

Sammantaget beräknas kostnaderna för administrationen öka dels inledningsvis till följd av kostnader för IT-utveckling, övriga införandekostnader och ett ökat informationsbehov, dels till följd av fler ärenden med föräldrapenning fr.o.m. 2022. De ökade kostnaderna finansieras dels med de administrativa besparingar som borttagandet av intyget om barns frånvaro innebär, dels med de medel som avsattes för föräldraförsäkringsreform i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1).

9.2 Konsekvenser av förslaget inom den tillfälliga föräldrapenningen

9.2.1 Ekonomiska konsekvenser

För förslaget om utökad tid för uttag av tillfällig föräldrapenning när ett barn har avlidit ökar utgifterna för tillfällig föräldrapenning med ca två miljoner kronor årligen.

9.2.2 Konsekvenser för enskilda

Fler föräldrar hinner utnyttja möjligheten att ta ut tillfällig föräldrapenning i samband med att ett barn avlidit när tidsgränsen för att utnyttja förmånen förlängs från den 30:e dagen då barnet avled till den 90:e dagen då barnet avled.

9.2.3 Konsekvenser för jämställdheten

Nuvarande uttagsmönster visar att kvinnor i lägre utsträckning än män använder tillfällig föräldrapenning när ett barn har avlidit. En anledning kan vara att möjligheten att få föräldrapenning under 30 dagar i samband med att ett barn avlidit under graviditeten gör att kvinnor inte ansöker om tillfällig föräldrapenning. En utökad tidsfrist kan därmed göra det möjligt för kvinnor att använda denna förmån.

9.2.4 Administrativa konsekvenser

Förslaget om utökad tidsgräns för tillfällig föräldrapenning medför enbart marginella kostnader för Försäkringskassan.

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

12 kap.

1 §

Andra strecksatsen i paragrafen ändras med anledning av att det införs en ny 12 a §. I en ny *nionde strecksats* införs en hänvisning till de nya bestämmelserna i 41 a–41 g §§ om föräldrapenning för tid efter barnets fjärde levnadsår. Den *tionde strecksatsen* (dvs. den förutvarande nionde) kompletteras med hänvisning till den nya 46 §.

3 §

Paragrafen ändras på sätt att det införs ett tillägg till villkoret att en förälder för rätt till föräldrapenning till huvudsaklig del faktiskt ska vårda barnet. Tillägget innebär att villkoret kompletteras så att det framgår att det är fråga om en vård som är anpassad till barnets ålder. Ändringen är föranledd av att den tidsram inom vilken föräldrapenning kan lämnas förlängs så att den löper till barnet har fyllt tolv år mot i dag åtta år (se vidare avsnitt 6.2).

Ett villkor för att få föräldrapenning är, liksom hittills, att föräldern till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet. Höjningen av åldersgränsen medför emellertid att vården kan ha en annan utformning efter hand som barnet blir äldre. Behovet av rumslig kontakt med barnet kan bli mer uttunnat när barnet utvecklas och blir äldre.

8 §

Bestämmelsen i *första punkten* slopas. Detta innebär att för föräldrapenning vid vård av adoptivbarn kommer samma åldersgräns att gälla som för övriga barn. Sistnämnda åldersgräns höjs genom en ändring i 13 § till tolv år. Förslaget har utvecklats närmare i avsnitt 6.2.

De *två resterande punkterna* i denna paragraf numreras om med anledning av att bestämmelsen i den hittillsvarande första punkten slopas.

12 §

I paragrafen införs ett nytt *tredje stycke*. Bestämmelserna i detta stycke innebär en begränsning av det antal dagar för vilka det annars skulle kunna lämnas föräldrapenning. Begränsningen gäller dock endast för tiden efter barnets fjärde levnadsår räknat från dess födelse eller därmed likställd tidpunkt. Det införs således en begränsning i möjligheterna att få föräldrapenning för tiden efter denna fyraårsgräns, som inte är relaterad till kalenderår. Fyraårsgränsen ska nämligen räknas från den dag barnet fyller fyra år, dvs. exakt på dagen när det fjärde levnadsåret löper ut.

I vissa fall räknas utgången av det fjärde levnadsåret från en tidpunkt som likställs med barnets födelse. Detta är fallet för adopterade barn. När det gäller dessa barn likställs nämligen enligt 11 kap. 7 § andra stycket tidpunkten när adoptivföräldern har fått barnet i sin vård med tidpunkten för ett barns födelse, dock inte vid beräkning av barnets ålder. Överfört på den nya bestämmelsen i tredje stycket innebär detta att fyraårsgränsen räknas från den tidpunkt när adoptanten har fått barnet i sin vård, vilket

innebär att fyraårsgränsen infaller motsvarande dag fyra år senare. Det är således i detta fall inte fråga om en beräkning av barnets ålder.

Efter den nämnda fyraårsgränsen kan föräldrapenning för ett barn lämnas för högst 96 dagar. Om det vid denna fyraårsgräns återstår fler än 96 outnyttjade dagar för föräldrapenning för ett barn, kan det inte lämnas föräldrapenning för det överskjutande antalet dagar. Bestämmelsen tar endast sikte på antalet dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning för ett barn. Hur rätten till föräldrapenning för dessa 96 dagar fördelar sig mellan föräldrarna regleras i 15 a §. Hur de dagar som kan disponeras för föräldrapenning för tid efter fyraårsgränsen ska fördelas på föräldrapeningens ersättningsnivåer regleras närmare i 41 a–41 f §§.

Vid flerbarnsfödelse kan föräldrapenning för tiden efter fyraårsgränsen lämnas för ytterligare 36 dagar för varje barn utöver det första. Dessa 36 dagar är ett tillskott till de 96 dagar som annars skulle ha varit disponibla för föräldrapenning.

(Se vidare avsnitt 6.2.)

12 a §

I denna paragraf, som är ny, införs en bestämmelse om att föräldrapenning inte lämnas för längre tid tillbaka än 90 dagar räknat från det att ansökan kom in till Försäkringskassan.

Undantagsvis kan föräldrapenning lämnas för längre tid tillbaka än 90 dagar innan ansökan kom in. Detta gäller om det i ett sådant fall finns synnerliga skäl för att lämna föräldrapenning för längre tid tillbaka. Omständigheter som kan utgöra sådana skäl för att lämna föräldrapenning för ytterligare tid kan vara att det har funnits hinder, t.ex. hälsoskäl, för en förälder att lämna en ansökan tidigare. Om det har förelegat hinder mot att lämna en ansökan inom den angivna tiden, krävs att ansökan lämnas kort tid efter det att hindret har upphört. I annat fall kan ett sådant hinder inte anses utgöra synnerliga skäl för att lämna föräldrapenning för längre tid tillbaka än 90 dagar innan ansökan kom in. För att det ska finnas synnerliga skäl för att lämna föräldrapenning för längre tid tillbaka måste det inte ha förelegat hinder mot att lämna en ansökan inom 90 dagar från den dag för vilken det begärs föräldrapenning. Synnerliga skäl kan nämligen också föreligga om det finns särskilt ömmande omständigheter i det enskilda fallet. Det ankommer på den som har lämnat en ansökan att visa att det finns synnerliga skäl för att lämna föräldrapenning för längre tid tillbaka än 90 dagar innan ansökan kom in.

Övervägandena till paragrafen finns i avsnitt 6.10.

13 §

Bestämmelsen i denna paragraf ändras på så sätt att förmånstiden för föräldrapenning förlängs med fyra år. Föräldrapeningen kan härefter lämnas längst till dess barnet har fyllt tolv år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan. Bestämmelsen kommer således att tillämpas för samtliga barn, eftersom den motsvarande särbestämmelsen i 8 § för adoptivbarn upphävs. (Se avsnitt 6.2.)

15 §

Enligt huvudregeln i denna paragraf får två föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn vardera föräldrapenning för hälften av den tid som

anges i 12 §. I paragrafen görs ett tillägg om att denna hälftindelning av förmånstiden gäller även med avseende på tider varunder förmånen kan lämnas på de ersättningsnivåer som anges i 18 §. Föräldrapenning kan enligt 19 § lämnas för 390 dagar på sjukpenningnivån eller grundnivån och för 90 dagar på lägstanivån. Dessa antal dagar ska således fördelas med hälften på vardera föräldern som omfattas av huvudregeln om hälftindelning av paragrafens första mening, dvs. vardera föräldern har då rätt till föräldrapenning på sjukpenning- eller grundnivån för 195 dagar och på lägstanivån för 45 dagar. (Se avsnitt 5.2.)

15 a §

I paragrafen, som är ny, införs en bestämmelse (fördelningsbestämmelse) om hur antalet dagar som kan disponeras för föräldrapenning ska fördelas mellan föräldrarna, när antalet disponibla dagar har reducerats på grund av fyraårsregeln i 12 § tredje stycket.

Denna fördelningsbestämmelse är inte tillämplig om föräldrarna vid fyraårsgränsen inte har kvar fler dagar för föräldrapenning än som kan utnyttjas trots fyraårsregeln i 12 § tredje stycket. I sådant fall behåller nämligen vardera föräldern sina dagar fullt ut och någon särskild fördelning behövs inte.

Överstiger däremot antalet ersättningsdagar som kvarstår omedelbart före utgången av barnets fjärde levnadsår det antal dagar för vilka det därefter kan lämnas föräldrapenning, ska det antal dagar som fortfarande kan disponeras för föräldrapenning fördelas på visst sätt mellan föräldrarna. Denna fördelningsbestämmelse blir således tillämplig om antalet disponibla dagar i det enskilda fallet har reducerats enligt 12 § tredje stycket.

Fördelningsbestämmelsen innebär att det antal dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas efter fyraårsgränsen ska fördelas i förhållande till hur många ersättningsdagar som vardera föräldern hade kvar omedelbart före fyraårsgränsen. Som ett exempel kan nämnas att det omedelbart före fyraårsgränsen återstår 150 dagar för föräldrapenning, varav 50 dagar för modern och 100 dagar för fadern. För tiden efter fyraårsgränsen kan föräldrapenning, enligt fyraårsregeln i 12 § tredje stycket, emellertid endast lämnas för 96 dagar. Enligt fördelningsbestämmelsen ska dessa dagar fördelas med en tredjedel (dvs. 32 dagar) till modern och två tredjedelar (dvs. 64 dagar) till fadern.

Enligt 12 kap. 17 § kan en förälder genom skriftlig anmälan till Försäkringskassan avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern, med undantag för de s.k. reserverade dagarna, dvs. föräldrapenning för 60 dagar på sjukpenningnivå. Denna möjlighet att genom avstående ändra fördelningen av föräldrapenning mellan föräldrarna kvarstår och kan användas även för tiden efter fyraårsgränsen. Vid tillämpning av fördelningsbestämmelsen beaktas ett sådant avstående. Har en förälder avstått rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern, ingår därefter det antal dagar som avståendet motsvarar i den andra förälderns andel av dagar, som ligger till grund för proportioneringen enligt fördelningsbestämmelsen.

Vidare ska en förälders beräknade andel avrundas till närmaste hel dag, varvid halv dag avrundas uppåt. Detta innebär att 0,49 avrundas nedåt och 0,50 uppåt.

(Se avsnitt 6.3.)

15 b §

I paragrafen, som är ny, införs en bestämmelse om hur antalet dagar som kan disponeras för föräldrapenning ska fördelas mellan föräldrarna, när den ena av föräldrarna får rätt till föräldrapenning först för tid efter fyraårsgränsen enligt 12 § tredje stycket. Detta kan vara fallet, om en förälder har kommit att omfattas av försäkringen först efter nämnda tidsgräns. Innan den föräldern fick rätt till föräldrapenning, kan den andra föräldern, om han eller hon är försäkrad för tid före fyraårsgränsen, redan ha fått föräldrapenning under merparten av de dagar för vilka förmånen kan lämnas. Den fördelning som ska göras i samband med att båda föräldrarna får rätt till föräldrapenning innebär att föräldrarna ska dela på det antal dagar som återstår för föräldrapenning omedelbart efter fyraårsgränsen. Om den förälder som hade rätt till föräldrapenning före fyraårsgränsen har fått föräldrapenning för tid efter fyraårsgränsen ska det antal dagar för vilka det har lämnats föräldrapenning efter den tidsgränsen avräknas från den förälders andel, när antalet ersättningsdagar för tid efter fyraårsgränsen ska fördelas mellan föräldrarna. Sådan avräkning kan bli aktuell om en av föräldrarna blir berättigad till föräldrapenning först en tid efter fyraårsgränsen. Överstiger antalet dagar som ska avräknas antalet dagar i den andelen, ska det överskjutande antalet avräknas från den andra förälders andel.

Om båda föräldrarna har rätt till föräldrapeningen enbart för tid efter fyraårsgränsen, har de vardera rätt till förmånen under hälften av det antal dagar som det kan lämnas föräldrapenning. Detta följer av 15 §.

(Se avsnitt 6.4.)

17 §

I *tredje stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om vad som ska anges i en anmälan när en förälder avstår rätt att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern. Den förälder som lämnar en sådan anmälan ska ange vilken ersättningsnivå avståendet avser. Om avståendet avser fler än en ersättningsnivå ska det anges hur avståendet fördelar sig på de dessa nivåer. Därvid ska det anges hur många dagar som avstås dels på sjukpennings- eller grundnivån, dels på lägstanivån. (Se avsnitt 5.2.)

20 §

I paragrafen görs en konsekvensändring med anledning av att det införs en ny bestämmelse i 46 § om flerbarnsfödelse, till vilken det görs en hänvisning.

33 §

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke* som reglerar avräkning för utländsk förmån i de fall ett barns båda föräldrar endast har rätt till föräldrapenning efter fyraårsgränsen. Avräkningen görs då från det högsta antal dagar under vilka föräldrarna skulle ha varit berättigade till föräld-

rapenning enligt 12 § första och andra styckena. Det är således fråga om en avräkning från högsta antal fiktiva dagar för föräldrapenning, vilken kan påverka det antal dagar som sedan återstår för föräldrapenning för tiden efter fyraårsgränsen.

Detta högsta antal fiktiva dagar från vilka avräkning ska beräknas utifrån den faktiska försäkringstillhörighet som finns efter fyraårsgränsen, dvs. om föräldrarna är försäkrade för såväl arbetsbaserade som bosättningsbaserade förmåner eller bara för det ena slaget av dessa förmåner.

Det antal dagar som återstår efter att avräkning har gjorts enligt andra stycket ligger till grund för beräkningen av det antal dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning enligt 12 § tredje stycket.

(Se avsnitt 6.9.)

34 §

Genom ändringen i *första stycket* begränsas paragrafens tillämpningsområde till avräkning enligt 33 § första stycket, vilket motsvarar nuvarande ordning. För avräkning enligt 33 § andra stycket införs en ny bestämmelse i 34 a §.

(Se avsnitt 6.9.)

34 a §

I denna paragraf, som är ny, finns en bestämmelse om i vilken ordning avräkning enligt 33 § andra stycket ska göras. Liksom gäller hittills ska avräkning göras för den utländska förmånen oavsett vem av föräldrarna som har fått förmånen. Avräkningen ska dock i första hand göras från de dagar som den förälder som fått den utländska förmånen har en självständig rätt att få föräldrapenning för.

Några föreskrifter om att avräkning i första hand ska göras från de 180 första dagarna eller på sätt som anges i 34 § andra stycket införs inte när det gäller avräkning enligt 33 § andra stycket, eftersom avräkningen görs från fiktiva dagar och det bara för att man därefter ska kunna beräkna hur många dagar för föräldrapenning det finns kvar efter fyraårsgränsen.

(Se avsnitt 6.9.)

41 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen i *första meningen* innebär att bestämmelserna i 35–41 §§ inte ska tillämpas på föräldrapenning för tid efter den fyraårsgräns, som har beskrivits närmare i kommentaren till 12 § tredje stycket. Detta medför bland annat att 240-dagarsvillkoret i 35 § inte ska tillämpas när det gäller föräldrapenning för tid efter fyraårsgränsen. För att en förälder som är försäkrad för arbetsbaserad föräldrapenning, ska kunna få förmånen på sjukpenningnivån efter fyraårsgränsen, är det tillräckligt om han eller hon är försäkrad för sjukpenning och har en sjukpenninggrundande inkomst under den avsedda ersättningsperioden. Det ställs således för tiden efter fyraårsgränsen inte något krav på att föräldern ska ha varit försäkrad för en sjukpenning som överstiger lägstಾನivån under minst 240 dagar i följd före barnets födelse.

Bestämmelsen i *andra meningen* om att bestämmelserna i den nya 41 b–41 g §§ ska tillämpas i stället för dem 35–41 §§ innebär att de nya bestämmelserna enbart gäller med avseende på föräldrapenning för tid

efter fyraårsgränsen. För tid före den tidsgränsen gäller, liksom hittills, Prop. 2013/14:4
fortfarande 35–41 §§ fullt ut.

(Se avsnitten 6.2 och 6.7.)

41 b–41 d §§

Bestämmelserna i dessa paragrafer, som är nya, gäller enbart för sådan föräldrapenning som lämnas för tid efter fyraårsgränsen, vilket följer av 41 a §.

I paragraferna regleras på vilka ersättningsnivåer en förälder kan få föräldrapenning för den avsedda tiden. Vilken ersättningsnivå som ska användas i det enskilda fallet beror på om föräldern är försäkrad för bosättningsbaserad eller arbetsbaserad föräldrapenning eller bådadera. Enligt paragraferna lämnas föräldrapenning på sjukpenningnivån eller grundnivån men inte lägstanivån. För den avsedda tiden, dvs. efter fyraårsgränsen, kan förmånen lämnas på lägstanivån endast i undantagsfall, vilket regleras i 41 f §. Det antal dagar för vilka det efter fyraårsgränsen kan lämnas föräldrapenning på respektive ersättningsnivå regleras i 41 e §.

(Se avsnitt 6.5.)

41 e §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om det antal dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning för tid efter fyraårsgränsen. Det som föreskrivs om antal dagar i 35–41 §§ är, som anges i 41 a §, nämligen inte tillämpligt efter nämnda tidsgräns. I *första stycket* finns en hänvisning till 12 § tredje stycket, som begränsar antalet ersättningsdagar till högst 96 dagar, med ett tillägg av 36 dagar vid flerbarnsfödelse för varje barn utöver det första.

Vidare görs i *andra stycket* en hänvisning till 15 a § där det föreskrivs att de dagar som återstår för föräldrapenning efter fyraårsgränsen ska fördelas på visst sätt mellan föräldrarna.

(Se avsnitten 6.2–6.4.)

41 f §

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om att föräldrapenning för tid efter fyraårsgränsen i vissa fall kan lämnas som utfyllnad på lägstanivån. Enligt 41 b–41 d §§ gäller nämligen att föräldrapenning för tid efter den nämnda tidsgränsen lämnas endast på sjukpenningnivån eller grundnivån. Den situationen kan emellertid uppstå att en förälder för tid före fyraårsgränsen har tagit ut föräldrapenning främst på sjukpenningnivån eller grundnivån samt sparat ersättningsdagar på lägstanivån. I sådant fall kan antalet dagar som kvarstår för föräldrapenning efter fyraårsgränsen överstiga det antal dagar som kvarstår för att få förmånen på sjukpenningnivån eller grundnivån. För att det i samband med att fyraårsgränsen passerar inte ska bortfalla några dagar utöver vad som följer av fyraårsregeln i 12 § tredje stycket ska föräldrapenning kunna lämnas på lägstanivån för det sålunda överskjutande antalet dagar. Förmånen kan dock inte lämnas på lägstanivån till en förälder som är försäkrad enbart för arbetsbaserad föräldrapenning. (Se avsnitt 6.5.)

41 g §

I paragrafen, som är ny, finns en kompletterande reglering av en förälders möjlighet att för tiden efter fyraårsgränsen avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern. Huvudbestämmelsen om avstående finns i 17 § och gäller för föräldrapenning oavsett om förmånen avser tid före eller efter fyraårsgränsen. I den paragrafen finns en begränsning av det antal dagar för vilka sådant avstående kan göras. Enligt den begränsningsregeln kan en förälder inte avstå föräldrapenning på sjukpenningnivån såvitt avser en tid om 60 dagar för varje barn (60 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse), de s.k. reserverade dagarna.

Den nya bestämmelsen innebär att begränsningen i form av reserverade dagar även gäller för tid efter fyraårsgränsen. Vidare anges här hur antalet reserverade dagar ska beräknas för den avsedda tiden. Om en förälder före fyraårsgränsen har fått föräldrapenning på den ersättningsnivå som de reserverade dagarna avser innebär det att han eller hon i motsvarande omfattning använt sina reserverade dagar. Har föräldern fått sådan föräldrapenning för lägst 60 dagar, finns det således inte kvar någon begränsning i hans eller hennes möjligheter att avstå rätt att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern, vare sig det gäller för tid före eller efter fyraårsgränsen.

Understiger däremot uttaget av föräldrapenning på aktuell ersättningsnivå för tid före fyraårsgränsen 60 dagar, har samtliga reserverade dagar inte utnyttjats. De kvarstående reserverade dagarna överförs då till den del av förmånstiden som löper efter fyraårsgränsen. Den omständigheten att rätt till föräldrapenning kan ha bortfallit på grund av begränsningsregeln i 12 § tredje stycket (fyraårsregeln) innebär inte att det är de reserverade dagarna som har bortfallit. Antalet kvarstående reserverade dagar omedelbart efter fyraårsgränsen uppgår då till 60 dagar efter avdrag för det antal dagar för vilka en förälder har fått föräldrapenning på relevant ersättningsnivå före fyraårsgränsen.

Antalet efter fyraårsgränsen kvarstående reserverade dagar kan givetvis dock inte överstiga det antal dagar som föräldern kan disponera för föräldrapenning efter reducering enligt fyraårsregeln i 12 § tredje stycket och proportionering mellan föräldrarna enligt fördelningsregeln 15 § andra stycket.

(Se avsnitt 6.3.)

41 h §

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om begränsning i möjligheten att avstå rätt till föräldrapenning till förmån för den andra föräldern, när föräldrar har blivit försäkrade för arbetsbaserad föräldrapenning först sedan fyraårsgränsen har passerats. Två föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn och som blir försäkrade efter denna tidsgräns disponerar vardera 48 dagar för föräldrapenning. I paragrafen klargörs att möjligheten att avstå rätt till föräldrapenning till förmån för den andra föräldern enligt 17 § gäller även för föräldrapenning för tid efter fyraårsgränsen. Även begränsning i möjligheten till sådant avstående i form av de s.k. reserverade dagarna enligt 17 § andra stycket gäller för tid efter fyraårsgränsen. Dock uppgår de reserverade dagar till högst det antal

dagar som föräldern kan disponera för föräldrapenning på den ersättningsnivå som avses i 17 § andra stycket. (Se avsnitt 6.6.) Prop. 2013/14:4

46 §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om föräldrapenning för tid efter fyraårsgränsen vid flerbarnsfödelse. Det som föreskrivs i 42–45 §§ om flerbarnsfödelse gäller även för tid efter nämnda tidsgräns med de avvikelser som anges i denna paragraf. Sådana avvikelser gäller de ytterligare antal dagar för vilka det kan lämnas föräldrapenning vid flerbarnsfödelse. Det antal ytterligare dagar på grund av flerbarnsfödelsen som det kan lämnas föräldrapenning för efter fyraårsgränsen följer av den reduktion av antalet vid flerbarnsfödelse som gäller enligt fyraårsregeln i 12 § tredje stycket.

Vidare förekommer i paragrafen den avvikelser från 42 och 43 §§ att föräldrapenning inte lämnas på lägstanivån. Undantagsvis kan dock föräldrapenningen lämnas på lägstanivån som utfyllnad enligt 41 f §.

(Se avsnitten 6.2, 6.5 och 6.8.)

13 kap.

31 f §

Paragrafen ändras på så sätt att den tidsperiod inom vilken tillfällig föräldrapenning kan lämnas förlängs. Förslaget har utvecklats närmare i avsnitt 7.2.

Utdrag ur lagförslag i betänkandet Fortsatt förälder, om ansvar, ekonomi och samarbete för barnens skull (SOU 2011:51)

1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

15 §

Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn får vardera föräldern föräldrapenning under hälften av den tid som anges i 12 §. Om endast en av föräldrarna har rätt till föräldrapenning, får han eller hon dock föräldrapenning under hela den tid som anges i 12 §.

Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn får vardera föräldern föräldrapenning under hälften av den tid som anges i 12 §. *Det totala antalet dagar med föräldrapenning som kan lämnas på respektive ersättningsnivå enligt 18 och 19 §§ delas lika mellan föräldrarna.* Om endast en av föräldrarna har rätt till föräldrapenning, får han eller hon dock föräldrapenning under hela den tid som anges i 12 §.

17 §

En förälder kan genom skriftlig anmälan till Försäkringskassan avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern.

Detta gäller dock inte föräldrapenning på sjukpenningnivå enligt 21 och 22 §§ såvitt avser en tid om

1. 60 dagar för varje barn, eller
2. 60 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse.

Av anmälan ska framgå med vilken ersättningsnivå enligt 18 § avståndet avser.

-
1. Denna lag träder i kraft

den 1 januari 2013 i fråga om 12 kap. 15 och 17 §§

2. Bestämmelserna i 12 kap. 15 och 17 §§ tillämpas på föräldrapenning som lämnas för barn födda från och med ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanser (SOU 2011:51)

Prop. 2013/14:4
Bilaga 2

Riksdagens ombudsmän, JO, Justitiekanslern, JK, Riksrevisionen, Svea hovrätt, Södertörns tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Varbergs tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Umeå, Förvaltningsrätten i Malmö, Boverket, Statistiska centralbyrån, Domstolsverket, Försäkringskassan, Handisam, Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Skolinspektionen, Socialstyrelsen, Statskontoret, Statens skolverk, Ungdomsstyrelsen, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Juridiska Fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Juridiska Fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska Fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Rättssociologiska enheten vid Lunds universitet, Institutet för social forskning vid Stockholms universitet, SOFI, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU, Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet samt Sociologiska institutionen vid Umeå universitet,

Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska kyrkan, Degerfors kommun, Ekerö kommun, Gällivare kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Huddinge kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Leksands kommun, Lindesbergs kommun, Malmö kommun, Mora kommun, Partille kommun, Skara kommun, Sollefteå kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Timrå kommun, Vännäs kommun samt Östersunds kommun.

Landsorganisationen i Sverige, LO, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO, Tjänstemännens Centralorganisation, TCO, Allmänna Barnhuset, Ersta diakoni, Familjerättssociomernas Riksförening, FSR, Fredrika Bremer-förbundet, Föreningen Enastående föräldrar, Föreningen Pappaliv, Föreningen Sveriges Kommunala Familjerådgivare, KFR, Föreningen Sveriges Kronofogdar, Föreningen Sveriges Socialchefer, Handikappförbundens samarbetsorganisation, HSO, Insolvens Riksförbundet för överskuldsetta, Lika Unika, Majblommans Riksförbund, Män för jämställdhet, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdom, RBU, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, RFSL, Riksförbundet Barnens Rätt i Samhället, BRIS, Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor, RIFFI, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, ROKS, Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap, HARO, Rädda Barnen, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, SIOS, Sammanslutningen för Sveriges Juridiska Byråer, SJB, Stiftelsen KFUM Söder Fryshuset, Stockholms stadsmision, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Kvinnolobby, Sveriges Makalösa föräldrar, Sveriges Mansjourers Riksförbund, Sveriges Kvinnojourers Riksförbund, SKR, UmgångenrättsFöräldrarnas Riksförening, UFR samt Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst, BUS.

Lagförslag i promemorian Förändrade åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen (Ds 2013:36)

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 12 kap.1, 3, 8, 12, 13, 20, 33 och 34 §§ samt 13 kap. 31 f § ska
följande lydelse,

dels att det i balken ska införas tretton nya paragrafer, 12 kap. 12 a,
15 a, 15 b, 34 a §, 41 a–41 h och 46 §§, samt närmast före 12 kap. 41 a
och 46 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- rätten till föräldrapenning i 2–11 §§,
- förmånstiden i 12 och 13 §§, – förmånstiden i 12–13 §§,
- vem som får föräldrapenningen i 14–17 §§,
- ersättningsnivåer i 18–24 §§,
- beräkning av föräldrapenning på sjukpenningnivån i 25–31 §§,
- beräkning av antalet dagar med rätt till föräldrapenning i 32–34 §§,
- föräldrapenning för de första 180 dagarna i 35–38 §§,
- föräldrapenning efter 180 dagar i 39–41 §§, *och* – föräldrapenning efter 180
dagar i 39–41 §§, *och*
förelärdrapenning för tid efter
barnets fjärde levnadsår i
41 a–41 h §§, *och*
- föräldrapenning vid flerbarns- – föräldrapenning vid flerbarns-
födelse i 42–45 §§. födelse i 42–46 §§.

3 §

För rätt till föräldrapenning enligt 2 § gäller också som villkor att föräldern under tid som anges där till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet.

För rätt till föräldrapenning enligt 2 § gäller också som villkor att föräldern under tid som anges där till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet *på det sätt som krävs med hänsyn till barnets ålder.*

8 §

Bestämmelserna om föräldrapenning gäller i tillämpliga delar också vid adoption av barn, med följande undantag:

*1. Föräldrapenning lämnas
längst till dess barnet har fyllt tio
år.*

2. Vid adoption av andra makens barn eller av eget barn lämnas föräldrapenning inte utöver vad som skulle ha gällt om adoptionen inte hade ägt rum.

3. Föräldrapenning i samband med föräldrautbildning enligt 6 § till den som avser att adoptera ett barn lämnas inte före den dag då föräldern har fått barnet i sin vård.

1. Vid adoption av andra makens barn eller av eget barn lämnas föräldrapenning inte utöver vad som skulle ha gällt om adoptionen inte hade ägt rum.

2. Föräldrapenning i samband med föräldrautbildning enligt 6 § till den som avser att adoptera ett barn lämnas inte före den dag då föräldern har fått barnet i sin vård.

12 §

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

Vid flerbarnsfödelse lämnas föräldrapenning under ytterligare högst 180 dagar för varje barn utöver det första.

För tid efter barnets fjärde levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, lämnas föräldrapenning dock under högst 96 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse under ytterligare högst 36 dagar för varje barn utöver det första.

12 a §

Föräldrapenning lämnas inte för längre tid tillbaka än nittio dagar före den dag ansökan om föräldrapenning kom in till Försäkringskassan. Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl för att föräldrapenning ändå bör lämnas.

13 §

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

Föräldrapenning lämnas längst till dess barnet har fyllt tolv år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det femte skolåret i grundskolan.

15 a §

Överstiger antalet kvarstående dagar för föräldrapenning omedelbart före utgången av barnets fjärde levnadsår det antal dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas enligt 12 § tredje stycket, fördelas antalet dagar för föräldrapenning enligt nämnda

lagrum mellan föräldrar, som har gemensam vårdnad om ett barn, så att vardera föräldern får så stor andel av antalet dagar som motsvarar den föräldrarnas andel av de dagar som kvarstod omedelbart före utgången av barnets fjärde levnadsår. Antalet dagar som ingår i respektive beräknad andel avrundas till närmaste hel dag, varvid halv dag avrundas uppåt.

15 b §

Om den ena föräldern får rätt till föräldrapenning först under sådan tid som avses i 12 § tredje stycket, lämnas föräldrapenning till vardera föräldern under hälften av det antal dagar som återstår för föräldrapenning omedelbart efter utgången av barnets fjärde levnadsår. Det antal dagar under vilka den först berättigade föräldern har fått föräldrapenning för nämnda tid, fram till dess att båda föräldrarna fick rätt till föräldrapenning, ska avräknas. I första hand ska avräkning göras från den först berättigade föräldrarnas andel.

20 §

När det gäller flerbarns-födelse finns bestämmelser om ersättningsnivåerna i 42–45 §§.

När det gäller flerbarnsfödelse finns bestämmelser om ersättningsnivåerna i 42–46 §§.

33 §

Om en förälder har fått en förmån enligt utländsk lagstiftning, som motsvarar föräldrapenning med anledning av ett barns födelse, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats för räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan lämnas för enligt 12 §.

Om en förälder har fått en förmån enligt utländsk lagstiftning, som motsvarar föräldrapenning med anledning av ett barns födelse, ska den tid som den utländska förmånen har lämnats för räknas av från det högsta antal dagar som föräldrapenning kan lämnas för enligt 12 §.

Inträder rätten till föräldrapenning först under sådan tid som avses i 12 § tredje stycket och har den ena av föräldrarna eller båda fått en sådan utländsk förmån som

ska avräknas enligt första stycket, ska avräkningen göras från det högsta antal dagar som föräldrapenning hade kunnat lämnas enligt 12 § första och andra styckena.

34 §

Avräkning enligt 33 § ska i första hand göras från de dagar som föräldern själv har rätt till enligt 15 § första meningen samt, när det gäller dessa dagar, från de dagar som avses i 35–37 §§.

Avräkning enligt 33 § första stycket ska i första hand göras från de dagar som föräldern själv har rätt till enligt 15 § första meningen samt, när det gäller dessa dagar, från de dagar som avses i 35–37 §§.

För återstående dagar som ska räknas av gäller följande:

1. Om den utländska förmånen grundas på inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete, ska avräkningen i första hand göras från de dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas på sjukpenningnivån.

2. Om den utländska förmånen lämnas med ett belopp som för alla förmånstagare är enhetligt och oberoende av inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete, ska avräkningen i första hand göras från de dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas endast på lägstanivån.

34 a §

Avräkning enligt 33 § andra stycket ska i första hand göras från de dagar som föräldern enligt 15 § första meningen själv skulle kunna ha haft har rätt till föräldrapenning.

Föräldrapenning för tid efter barnets fjärde levnadsår

41 a §

Bestämmelserna i 35–41 §§ gäller inte för föräldrapenning för tid efter barnets fjärde levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt. För sådan tid gäller i stället det som föreskrivs i 41 b–41 h §§.

41 b §

Till en förälder som är försäkrad för både bosättningsbaserad och arbetsbaserad föräldrapenning lämnas förmånen på sjukpenningnivån, dock lägst på grundnivån.

41 c §

Till en förälder som är försäkrad för enbart bosättningsbaserad föräldrapenning lämnas förmånen på grundnivån.

41 d §

Till en förälder som är försäkrad för enbart arbetsbaserad föräldrapenning lämnas förmånen på sjukpenningnivån, dock lägst på grundnivån.

41 e §

Antalet dagar för vilka föräldrapenning kan lämnas anges i 12 § tredje stycket.

Vid gemensam vårdnad om ett barn ska det antal dagar som det kan lämnas föräldrapenning för fördelas på det sätt som föreskrivs i 15 a och 15 b §§.

41 f §

Om antalet dagar, för vilka en förälder kan få föräldrapenning enligt 41 e §, överstiger det antal dagar för vilka förmånen kan lämnas på sjukpenningnivå eller grundnivå, lämnas förmånen på lägstanivån för det överskjutande antalet dagar, om föräldern är försäkrad för förmånen på lägstanivå.

41 g §

Har en förälder för tid före utgången av barnets fjärde levnadsår, räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt, fått föräldrapenning som avses i 17 § under färre än 60 dagar, kan han eller hon inte avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern såvitt avser en tid som motsvarar de 60 dagarna efter avdrag för det antal dagar under vilka han eller hon har fått sådan föräldrapenning.

41 h §

Har en förälder rätt till föräldrapenning enbart under sådan tid som avses i 12 § tredje stycket, ska det som föreskrivs i 17 § tillämpas på föräldrapenning för den tiden. Därvid ska 17 § andra stycket dock endast omfatta det antal dagar som föräldern kan få föräldrapenning för.

Antalet dagar med föräldrapenning för tid efter barns fjärde levnadsår

46 §

– När det gäller föräldrapenning för sådan tid som avses i 41 a §, ska vid flerbarnsfödelse det som föreskrivs om antal dagar och ersättningsnivåer i 42 § i stället avse 36 dagar enbart på sjukpenningnivån, dock lägst på grundnivån,

– det som föreskrivs om antal dagar och ersättningsnivåer i 43 § i stället avse 36 dagar enbart på grundnivån,

– det som föreskrivs om antal dagar i 44 § i stället avse 18 dagar, och

– det som föreskrivs om antal dagar i 45 § i stället avse 36 dagar.

13 kap.

31 f §²

Tillfällig föräldrapenning enligt 31 e § lämnas under högst 10 dagar per förälder och barn. Förmånen lämnas tidigast från och med dagen efter den då barnet har avlidit och senast för den dag som infaller 30 dagar efter den dag då barnet har avlidit.

Tillfällig föräldrapenning enligt 31 e § lämnas under högst 10 dagar per förälder och barn. Förmånen lämnas tidigast från och med dagen efter den då barnet har avlidit och senast för den dag som infaller 90 dagar efter den dag då barnet har avlidit.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

² Senaste lydelse 2010:2005.

2. De nya föreskrifterna i 12 kap. 3, 8, 12, 13, 15 a, 15 b, 20, 41 a–41 h och 46 §§ tillämpas på föräldrapenning för ett barn som har fötts efter ikraftträdandet eller, vid adoption, när den som adopterat barnet har fått barnet i sin vård efter ikraftträdandet.

3. Den nya föreskriften i 12 kap. 12 a § tillämpas första gången på föräldrapenning som avser tid från och med den 1 januari 2015.

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

Prop. 2013/14:4
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 5 § föräldraledighetslagen (1995:584) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §³

En förälder har rätt till hel ledighet för vård av barn till dess barnet är 18 månader oavsett om föräldern får föräldrapenning eller inte.

En förälder har rätt till hel ledighet för vård av barn till dess barnet är 18 månader. För en arbetstagare som har adopterat ett barn eller tagit emot ett barn i avsikt att adoptera det ska tiden 18 månader i stället räknas från den tidpunkt då arbetstagaren fått barnet i sin vård och rätten till ledighet upphöra när barnet fyllt åtta år eller vid den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret. Är det fråga om adoption av arbetstagarens makes barn eller av eget barn, har arbetstagaren inte rätt till ledighet utöver vad som skulle ha gällt om adoptionen inte hade ägt rum.

En förälder har därutöver rätt till hel ledighet medan föräldern får hel föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken.

För en arbetstagare som har adopterat ett barn eller tagit emot ett barn i avsikt att adoptera det ska tiden 18 månader i stället räknas från den tidpunkt då arbetstagaren fått barnet i sin vård. Är det fråga om adoption av arbetstagarens makes barn eller av eget barn, har arbetstagaren inte rätt till ledighet utöver vad som skulle ha gällt om adoptionen inte hade ägt rum. Rätten till ledighet för adoptivföräldrar upphör när barnet fyllt åtta år eller vid den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

³ Senaste lydelse 2010:1263.

Förteckning över remissinstanser (Ds 2013:36)

Riksdagens Ombudsmän (JO), Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Karlstad, Riksrevisionen, Domstolsverket, Migrationsverket, Försäkringskassan, Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA), Barnombudsmannen (BO), Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF), Skatteverket, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Umeå universitet, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Arbetsdomstolen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), SACO – Studentråd, Landsorganisationen i Sverige (LO), Adoptionscentrum, Barnen framför allt – adoptioner, Internationella kvinnoförbundet (IKF), Män för jämställdhet, Riksorganisationen Sveriges makalösa föräldrar, Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap (HARO), Rädda barnen, Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige (SIOS), Sveriges kvinnolobby samt Sveriges förenade studentkårer (SFS).

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 september 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Hägglund, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Enström, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Hägglund

Regeringen beslutar proposition Nya åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen