

2018-04-23

Diariernr: 163

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.fst@regeringskansliet.se

JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS REMISSVAR PÅ UTREDNINGEN JÄMSTÄLLT FÖRÄLDRASKAP OCH GODA UPPVÄXTVILLKOR FÖR BARN – EN NY MODELL FÖR FÖRÄLDRAFÖRSÄKRINGEN (SOU 2017:101)

S2017/07382/FST

Sammanfattning

Remissvaret är skrivet med utgångspunkt i Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att med bland annat analys och kunskap bidra till att de jämställdhetspolitiska målen uppfylls.

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att användandet av föräldrapenningen bör fokuseras till barnets första år. Jämställdhetsmyndigheten anser dock inte att den första gränsen bör ligga vid barnets treårsdag. I stället förordar myndigheten en tvåårsgräns.

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker grundtanken i förslaget om en årlig fördelning av tio föräldrapenningdagar under barnets äldre år.

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i utredningens resonemang gällande begränsningar av föräldrapenningdagar för föräldrar som kommer till Sverige med barn.

Jämställdhetsmyndigheten avråder från att en förälder fortsatt bör ha rätt till ledighet helt från arbetet (utan att nyttja föräldrapenningen) fram till det att barnet är 18 månader. Det är Jämställdhetsmyndighetens mening att det

Jämställdhetsmyndigheten

Box 73, 424 22 Angered

Besöksadress: Angereds Torg 9

info@jamy.se

www.jamstalldhetsmyndigheten.se

2018-04-23**Diarienumr: 163**

behövs en tydligare koppling mellan rätten till ledighet och rätten till ersättning från föräldrapenningen.

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att en förälder även fortsatt bör ha rätt att förkorta sin arbetstid med upp till en fjärdedel för vård av barn som inte fyllt åtta år eller som är äldre än så men som ännu inte avslutat sitt första skolår.

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att ta bort dagarna med ersättning på lägstanivå inom föräldrapenningen och (delvis) ersätta dem med dagar med ersättning på sjukpenningnivå.

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att reservera ytterligare dagar av föräldraförsäkringen till respektive förälder utan möjlighet till överlåtelse.

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att det i nuläget inte bör göras en fullständig uppdelning av föräldrapenningdagarna på så sätt att hälften av samtliga dagar reserveras för vardera vårdnadshavaren. Med utgångspunkt i att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att realisera de jämställdhetspolitiska målen liksom utifrån det samlade kunskapsläget är det emellertid Jämställdhetsmyndighetens bedömning att försäkringen på sikt bör delas upp helt mellan föräldrarna.

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att en vårdnadshavare ska få överlåta en del av sin rätt till föräldrapenning till en person som inte är barnets förälder eller likställs med en förälder.

Jämställdhetsmyndigheten avråder från att införa förslaget om att ta bort rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption för att dessa tio dagar istället ska kunna lämnas inom ramen för föräldrapenningen.

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att ta bort den del av den särskilda beräkningsgrunden som ger ett förlängt skydd för föräldrapenning vid ny graviditet eller adoption.

Jämställdhetsmyndigheten

Box 73, 424 22 Angered

Besöksadress: Angereds Torg 9

info@jamy.se

www.jamstalldhetsmyndigheten.se

2018-04-23

Diariennr: 163

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att skyddet för kvinnor med graviditetspenning ska utökas så att det kan lämnas fram till och med dagen för beräknad förlossning. Jämställdhetsmyndigheten instämmer också i att en mer omfattande analys behöver göras av vilka behov gravida kvinnor har av ersättning för förlorad arbetsinkomst.

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för den tillfälliga föräldrapenningen och graviditetspenningen bör höjas från 7.5 till 8.0 prisbasbelopp.

Jämställdhetsmyndigheten har inte några synpunkter på själva författningsförslaget och dess lydelse.

Inledande synpunkter

Jämställdhetsmyndigheten välkomnar betänkandet och dess gedigna kunskapsöversikt. Jämställdhetsmyndigheten har i remissvaret tagit utgångspunkt i myndighetens uppdrag att ”*arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen*”.¹ Remissvaret är begränsat till de förslag i betänkandet som har direkt koppling till jämställdhetspolitiken och de jämställdhetspolitiska målen.

¹ Enligt 2 § förordningen (2017:937) med instruktion till Jämställdhetsmyndigheten. De jämställdhetspolitiska delmålen med störst betydelse för föräldraförsäkringen och de frågor som diskuteras är delmål 2 om ekonomisk jämställdhet och ekonomisk självständighet livet ut liksom delmål 4 om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Tydlig koppling finns även till delmål 5 om jämställd hälsa och delmål 6 om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

2018-04-23

Diariennr: 163

Synpunkter enligt utredningens disposition

7.1 En ny modell för föräldrapenningen

7.2.2 Föräldrapenning fram till barnets treårsdag

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att användandet av föräldrapenningen bör fokuseras till barnets första år.

Jämställdhetsmyndigheten anser dock inte att den första gränsen bör ligga vid barnets treårsdag. Precis som utredningen själva skriver finns det flera faktorer som talar för en tvåårsgräns. Jämställdhetsmyndigheten föreslår därför att för tid till och med barnets andra levnadsår ska föräldrapenning som huvudregel lämnas sammanlagt för föräldrarna under högst 380 av de 460 dagarna. Av dessa 380 dagar ska 125 inte vara möjliga att överlåta.

Majoriteten av föräldrapenningdagarna för ett barn används under barnets första två år. Det är också under de två första åren som ledigheten är sammanhängande och föräldrarnas frånvaro från arbetsmarknaden är som längst.² Den här perioden är således av störst vikt både med avseende på föräldrarnas anknytning till barnet och till arbetsmarknaden. Därmed är också denna period, och fördelningen av föräldrapenningen under den, avgörande ur ett jämställdhetsperspektiv. I dagsläget använder män föräldraförsäkringen under kortare perioder och senare i barnets liv. 25 procent av barnen i Sverige har en pappa som inte har tagit ut en enda föräldrapenningdag när barnet har uppnått två års ålder.³ För att kunna uppnå målen om ekonomisk jämställdhet och en jämn fördelning av det obetalda arbetet är en förändring på detta område nödvändig. Forskningen är tydlig med att en ojämn fördelning av föräldrapenninganvändandet har en

² Betänkandet kapitel 6; Försäkringskassan, 2013a, *De jämställda föräldrarna – Vad ökar sannolikheten för ett jämställt föräldrapenninguttag?* Socialförsäkringsrapport 2013:8; Försäkringskassan, 2013b, *Ojämsställd arbetsbörda – Föräldraledighetens betydelse för fördelning av betalt och obetalt arbete*, Socialförsäkringsrapport 2013:9.

³ Försäkringskassan, 2012, *Föräldrapenning – Analys av användandet 1974–2011*, Socialförsäkringsrapport 2012:9.

2018-04-23

Diariernr: 163

negativ effekt på kvinnors inkomst- och karriärutveckling. Detta förhållande påverkar i sin tur framtida pension, sammanlagda livsinkomst och ekonomiska frihet.⁴ Vidare finns starka samband mellan fördelningen av föräldrapenning och föräldraledighet och framtida fördelning av det betalda och det obetalda arbetet.⁵ Sammantaget väger detta tungt för att utforma försäkringen på ett sätt som bidrar till ekonomisk jämställdhet mellan män och kvinnor.

Utredningen skriver därtill själva att det faktiska föräldrapenning-användandet liksom tidpunkten då den absoluta majoriteten av alla barn börjar förskolan är faktorer som talar för en tvåårsgräns. I genomsnitt används 350 föräldrapenningdagar under barnets två första år och 360 dagar under de tre första åren. 90 procent av alla barn har börjat förskolan vid två års ålder, 95 procent vid tre års ålder.⁶

Utifrån ett jämställdhetsperspektiv och behovet av att öka pappors användande av försäkringen under barnets första år, liksom utifrån faktiska uttagsmönster och tidpunkt då majoriteten av barnen börjar förskolan gör Jämställdhetsmyndigheten den sammantagna bedömningen att den första åldersgränsen i normalfallet bör ligga vid två års ålder.

Jämställdhetsmyndigheten menar dock att det finns skäl att, innan en tvåårsgräns införs, göra en analys av gruppen som börjar förskolan vid tre års ålder. Det behöver säkerställas att gruppen inte utgörs av barn eller föräldrar som är särskilt utsatta. Om så är fallet skulle det kunna finnas behov av någon form av undantag från tvåårsgränsen för vissa specifika grupper.

⁴ Se exempelvis: Karimi m.fl., 2012, *Effekter av föräldrapenning på arbetsutbud*, Rapport 2012:22, IFAU; Oláh m.fl., 2009, *Sweden: Combining childbearing and gender equality*, Demographic research, 19:28; Aisenbrey m.fl., 2009, *Is There a Career Penalty for Mothers' Time Out?: A Comparison of Germany, Sweden and the United States*, Social Forces, Vol. 88:2; Datta Gupta m.fl., 2000, *The impact of Nordic countries' family friendly policies on employment, wages and children*, Review Economic Household, 6; Försäkringskassan 2013a och 2013b.

⁵ Se exempelvis: Försäkringskassan 2013b; Kennerberg, 2007, *Hur förändras kvinnors och mäns arbetssituation när de får barn?*, Rapport 2007:9, IFAU.

⁶ Betänkandet avsnitt 7.2.

2018-04-23

Diarienumr.: 163

7.2.3 Föräldrapenning från och med barnets treårsdag till och med barnets tioårsdag

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker grundtanken om en årlig fördelning av tio föräldrapenningdagar under barnets äldre år. Till följd av att Jämställdhetsmyndigheten förordar att den första åldersgränsen ska ligga vid två års ålder (se punkten ovan) blir konsekvensen att för tid efter barnets andra levnadsår till dess att barnet fyllt tio år ska föräldrapenning lämnas årligen under högst tio dagar.

Som beskrivs i betänkandet⁷ har en återkommande grundtanke med föräldraförsäkringen varit att skapa förutsättningar för föräldrar att vara hemma en längre sammanhängande period under barnets första tid, inte längre perioder av ledigheter när barnet är äldre. Därtill har under åren tillkommit en intention om att skapa möjlighet till kortare ledigheter (vid skolavslutning, lov, studiedagar etc.). Med en förändring som den föreslagna styrs uttaget mot ett sådant användande – längre sammanhängande ledighet under de första åren och kortare ledigheter när barnet blir äldre.

7.2.6 Särskilt om begränsningar för föräldrar som kommer till Sverige med barn

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i utredningens resonemang gällande begränsningar av föräldrapenningdagar för föräldrar som kommer till Sverige med barn. Det är principiellt rimligt att antal föräldrapenningdagar är kopplat till barnets ålder och det genomsnittliga användandet av föräldrapenningen för barn i den aktuella åldern. Jämställdhetsmyndigheten vill dock understryka att det för barn födda utanför Europa i genomsnitt är över 250 föräldrapenningdagar som aldrig används, motsvarande siffra för barn födda i Sverige är 35.9 dagar.⁸ För majoriteten av barn födda utanför EU används inte en enda föräldrapenningdag under deras fyra första år i Sverige.⁹

⁷ Kapitel 3.

⁸ Försäkringskassan, 2010, *Outnyttjad föräldrapenning. En studie om föräldrapenningdagar som inte har använts*, Socialförsäkringsrapport 2010:14.

⁹ SOU 2016:73, *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn*, s. 145.

2018-04-23

Diariennr: 163

7.3 Föräldraledighetslagens bestämmelser om möjligheterna till ledighet utan föräldrapenning

7.3.1 och 7.3.2 Möjligheten till ledighet utan föräldrapenning när barnet är litet

Jämställdhetsmyndigheten avråder från att en förälder fortsatt ska ha rätt till ledighet helt från arbetet (utan att nyttja föräldrapenningen) fram till det att barnet är 18 månader. Jämställdhetsmyndigheten anser att det behövs en tydligare koppling mellan rätten till ledighet och rätten till ersättning från föräldrapenningen.

Att inte begränsa rätten till ledighet samtidigt som antalet föräldrapenning-dagar begränsas och antalet reserverade dagar blir fler riskerar att leda till längre perioder av obetald ledighet. Särskilt stor är denna risk för kvinnor. Som visats av Försäkringskassan, och som också redovisas i betänkandet, är kvinnor under barnets två första år i genomsnitt föräldralediga sex månader utan ersättning från föräldrapenningen.¹⁰ Detta är en följd av möjligheten att vara ledig utan samtidigt uttag av föräldrapenning. Reformen med ytterligare reserverade dagar kan därmed få motsatt effekt till den tänka genom att kvinnor fortsätter att vara långvarigt frånvarande från arbetsmarknaden, samtidigt som de dessutom inte får någon ekonomisk ersättning. Om ytterligare reserverade dagar införs och en förändring av rätten till ledighet uteblir riskerar inte bara förändringen med ytterligare reserverade dagar att bli verkningslös, utan det finns risk att den får negativa konsekvenser för det jämställdhetspolitiska målet om ekonomisk jämställdhet.

Förändringen riskerar vidare att förstärka de skillnader mellan olika inkomstgrupper i användande av föräldrapenning och föräldraledighet som redan finns idag. Som utredningen visar har föräldrarnas inkomstnivå stor betydelse för intensiteten i användandet av föräldrapenningen.¹¹ Föräldrar med högre inkomster har ett mindre intensivt användande av

¹⁰ Försäkringskassan 2013b.

¹¹ Avsnitt 6.3.2.

2018-04-23

Diariernr: 163

föräldrapenningdagar medan ensamstående mammor är den grupp som har ett mest intensivt användande. Om ytterligare reserverade dagar införs samtidigt som rätten till ledighet fortsätter att vara utformad som den är idag riskerar det att förstärka dessa skillnader. Tiden som barn kan vara hemma tillsammans med sina föräldrar kan därmed komma att variera mycket beroende på familjens ekonomiska situation.

För att reformen med ytterligare reserverade dagar ska få avsedd verkan ur ett jämställdhetsperspektiv är det därför Jämställdhetsmyndighetens mening att det behövs en tydligare koppling mellan rätten till ledighet och rätten till föräldrapenning.

7.3.3 och 7.3.4 Möjligheten till deltidsledighet

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att en förälder även fortsatt bör ha rätt att förkorta sin arbetstid med upp till en fjärdedel för vård av barn som inte fyllt åtta år eller som är äldre än så men som ännu inte avslutat sitt första skolår.

Ur ett jämställdhetsperspektiv är detta en svår fråga. Precis som beskrivs i betänkandet har långvarigt deltidarbete negativa effekter på livsinkomster och möjligheten till ekonomisk självständighet livet ut.¹² Samtidigt vet vi att möjligheter att kombinera förvärvsarbete och familjeliv är avgörande för att skapa förutsättningar för kvinnors förvärvsarbete.¹³ I ett samhälle där sådana möjligheter inte finns är det istället en stor andel kvinnor som inte alls förvärvsarbetar, alternativt inte väljer att föda barn.¹⁴ Deltidsarbete när barnen är små är ett sätt att skapa förutsättningar för föräldrar att kombinera familjeliv och arbetsliv och därmed också betydelsefullt för att skapa förutsättningar för ekonomisk jämställdhet. Precis som utredningen skriver är också rätten till deltidarbete ett skydd mot att förlora sin

¹² Se bl.a. avsnitt 4.1.

¹³ Se exempelvis: Karimi m.fl. 2012 och Oláh m.fl. 2009.

¹⁴ Ibid samt Kokkonen, 2010, *Bedroom Politics. How family policies affect women's fertility and union formation decisions*, Göteborgs universitet: Göteborg.

2018-04-23

Diarienumr: 163

heltidsanställning. Fördelarna med rätt till deltidsarbete väger därför upp de nackdelar som en sådan konstruktion innebär.

7.4 Lägstanivå inom föräldrapenningen

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att ta bort dagarna med ersättning på lägstanivå inom föräldrapenningen och (delvis) ersätta dem med dagar med ersättning på sjukpenningnivå. Ur ett jämställdhetsperspektiv är det av vikt att försäkringen följer principen om en inkomstbortfallsförsäkring. Som utredningen skriver är dagarna med ersättning på lägstanivå i praktiken inte möjliga att nyttja av alla då de kräver en sådan ekonomisk situation att en betydande inkomstförlust är möjlig. Då män i genomsnitt har högre inkomster än kvinnor finns även en risk att en bristfällig ersättning ger argument för att inte använda försäkringen. Även detta motverkar reformen ur ett jämställdhetsperspektiv.

7.6 och 7.7 Fullständig uppdelning av föräldrapenningen och ytterligare reserverade dagar

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att reservera ytterligare dagar av föräldraförsäkringen till respektive förälder utan möjlighet till överlåtelse. Med hänvisning till förslaget om en tvåårsgräns ovan¹⁵ föreslår Jämställdhetsmyndigheten vissa justeringar av antalet dagar. Till och med barnets andra år ska 125 dagar för varje barn vara reserverade till vardera föräldern. För tiden efter barnets andra levnadsår till dess att barnet fyllt tio år ska tre dagar per år och per barn reserveras till vardera föräldern.

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker också förslaget om att det i nuläget inte bör göras en fullständig uppdelning av föräldrapenningdagarna på så sätt att hälften av samtliga dagar reserveras för vardera vårdnadshavaren. Med utgångspunkt i att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att

¹⁵ Avsnitt 7.2.2.

2018-04-23

Diariernr: 163

realisera de jämställdhetspolitiska målen¹⁶ liksom utifrån det samlade kunskapsläget är det emellertid Jämställdhetsmyndighetens bedömning att försäkringen på sikt bör delas upp helt mellan föräldrarna.

Skäl för bedömningen

Den svenska föräldraförsäkringen syftar till att skapa förutsättningar för kvinnor och män att kombinera familjeliv och förvärvsarbete. Tillsammans med bland annat barnomsorgen lyfts den fram som förklaring till varför Sverige bland annat har ett högt arbetskraftsdeltagande för kvinnor.¹⁷ Samtidigt finns risker med en lång föräldraförsäkring som ger möjlighet för den ena föräldern att använda majoriteten av ledigheten. Risker i form av försämrad löne- och karriärutveckling, låg pension och därmed sämre ekonomisk självständighet och möjlighet till självbestämmande för den part som använder en större del av försäkringen.¹⁸ Risker som först och främst uppstår för kvinnor då det är kvinnor som använder en majoritet av föräldrapenningdagarna. Som även redovisas i betänkandet använder kvinnor tre fjärdedelar av föräldrapenningen. Därtill är de i genomsnitt lediga ytterligare sex månader utan ekonomisk ersättning. Kvinnor är därmed frånvarande från arbetsmarknaden på grund av sammanhängande föräldraledighet under betydligt längre tid än vad män är.¹⁹

Forskning visar vidare att dubbelarbete i form av förvärvsarbete tillsammans med huvudansvaret för det obetalda arbetet ger en ökad risk för sjukskrivningar för kvinnor.²⁰ Ett tydligt samband mellan fördelning av föräldraledighet och senare fördelning av det obetalda hushålls- och

¹⁶ Enligt 2 § förordningen (2017:937) med instruktion till Jämställdhetsmyndigheten är det bland annat myndighetens uppdrag att *“arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen”*.

¹⁷ Se exempelvis: Karimi m.fl. 2012 och Oláh m.fl. 2009.

¹⁸ Se exempelvis: Aisenbrey m.fl. 2009; Datta Gupta m.fl. 2000; Försäkringskassan 2013a och 2013b.

¹⁹ Betänkandet kapitel 6; Försäkringskassan 2013a och 2013b.

²⁰ Försäkringskassan, 2015, *Jämställdhet och sjukfrånvaro Förstagångsföräldrar och risken för sjukfrånvaro vid olika jämställdhetssituationer och effekter på sjukfrånvaron av reformer inom föräldraförsäkringen*, Socialförsäkringsrapport 2015:3.

2018-04-23

Diariennr: 163

omsorgsarbetet har också visats i flera studier.²¹ Det finns därtill stöd i forskningen för att ytterligare reserverad tid av föräldrapenningen är den reform som visat sig ha effekt på fördelningen av användandet av föräldraförsäkringen.²²

Attityder och sociala normer kring föräldraskap, situationen på arbetsmarknaden och förväntningar kan hindra män från att ta ut föräldrapenning i den utsträckning som de egentligen skulle vilja. Knappt 25 procent av alla barn har en pappa som inte använt en enda föräldrapenningdag under barnets två första år.²³ En ökad reserverad tid, alternativt en fullständig uppdelning av försäkringen skulle skapa bättre förutsättningar för män att kunna använda sig av föräldraförsäkringen liksom att det skulle skapa bättre förutsättningar för barn att få mer tid med sina pappor. Som även redovisas i betänkandet finns det studier som visar att pappor som tagit ut längre perioder av föräldraledighet när barnen är små också tar ett större ansvar för barnen när de bli äldre.²⁴ När normer och förväntningar kring vem det är som är föräldraledig förändras kan också den så kallade statistiska diskrimineringen av kvinnor förväntas att upphöra.

Vidare skulle förändrade attityder och normer kring maskulinitet kunna vara ett sätt att förebygga våld. Regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor har ambitionen att sätta starkare fokus på våldets orsaker och därmed skapa förutsättningar att förebygga våld. De flesta män utövar inte våld, men bland våldsutövare är den absoluta majoriteten män.²⁵ Riskfaktorer för våld är stereotypa normer kring

²¹ Se exempelvis Försäkringskassan 2013b.

²² Se exempelvis: ISF 2013, *Effekter på jämställdhet av reformer i föräldrapenningen*, Rapport 2013:17, Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.

²³ Försäkringskassan, 2012.

²⁴ Oláh m.fl., 2017, *Synthesis of main findings in the Families and societies project*, Families and societies, Working Paper Series, nr 77, Försäkringskassan 2009, *Hur länge spelar pappors föräldraledighet roll? En studie av sambandet mellan pappors föräldraledighet och deras kontakt med sina barn*, Socialförsäkringsrapport 2009:1, Stockholm.

²⁵ Se exempelvis: Brottsförebyggande rådet 2018, www.bra.se/brott-och-statistik, 2018-04-10.

2018-04-23

Diariernr: 163

maskulinitet och en negativ inställning till jämställdhet.²⁶ Ytterligare reserverad tid av försäkringen till respektive förälder skulle kunna skapa ökade förutsättningar för en maskulinitet som på ett tydligare sätt inkluderar omsorgsgivande.

Risker och förutsättningar för genomförande av ytterligare reserverad tid och en fullständigt uppdelad föräldraförsäkring

Precis som framförs i betänkandet finns också negativa aspekter av såväl ytterligare reserverad tid liksom en fullständigt uppdelad föräldraförsäkring. Det skulle bland annat leda till minskade möjligheter till ett flexibelt användande av försäkringen utifrån varje enskild familjs behov. Om en beteendeförändring uteblir hos vissa pappor och dessa trots en uppdelning inte väljer att vara hemma med sitt barn skulle det också kunna få konsekvensen att vissa barn får börja tidigare på förskolan än vad som är fallet idag.

Jämställdhetsmyndigheten ser särskilda risker för familjebildningar där fler än två personer ser sig som barnets förälder samt för familjebildningar där det förekommer våld eller annan sårbarhet. En fullständig uppdelning är enligt Jämställdhetsmyndigheten därför inte möjlig förrän föräldrabegreppet i föräldrabalken utretts och ändrats på ett sätt som skapar möjlighet för olika familjebildningar att använda försäkringen. Därtill krävs att det införs möjligheter för ensamma vårdnadshavare att överlåta rätten till föräldrapenningdagar till annan försäkrad part. Myndigheten menar vidare att specifika regler eventuellt även skulle behöva införas för särskilt utsatta grupper, så som ekonomiskt sårbara och våldsutsatta kvinnor, liksom för föräldrar där partnern av olika skäl inte fungerar i sin föräldraroll.²⁷ Sådana undantag finns redan idag, men troligtvis skulle dessa behöva utvidgas

²⁶ Se exempelvis: Ungdomsstyrelsen, 2018, Unga och våld – En analys av maskulinitet och förebyggande insatser, Ungdomsstyrelsens skrifter 2013:1; Oransky m.fl., 2009, *The development and validation of the Meanings of Adolescent Masculinity Scale*, *Psychology of Men & Masculinity* 10.

²⁷ Även utredningen skriver (s. 526) att ytterligare undantag bör övervägas.

2018-04-23

Diarienumr: 163

ytterligare än vad som föreslås i betänkandet.²⁸ En utvidgning av undantagen bör göras redan i samband med att ytterligare dagar reserveras.

Med hänsyn tagen till ovanstående aspekter är det utifrån det samlade kunskapsläget Jämställdhetsmyndighetens bedömning att det finns ett behov av att reservera ytterligare dagar av föräldraförsäkringen. En sådan förändring skapar förutsättningar att realisera de jämställdhetspolitiska målen. På sikt bedöms en fullständig individualisering av försäkringen, utan möjlighet att överlåta dagar, vara mest effektiv för att uppnå målen.

Med hänvisning till diskussionen ovan i avsnitt 7.3 är det därtill Jämställdhetsmyndighetens mening att en tydligare koppling mellan rätten till ledighet och rätten till föräldrapenning behöver göras i samband med att ytterligare reserverade dagar införs.

7.9 Ytterligare undantag från fördelningen av föräldrapenningen

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att ytterligare undantag (vid fängelsestraff) från fördelningen av föräldrapenningen ska införas.

7.10 Möjligheten för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningförmånerna

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att en vårdnadshavare ska få överlåta en del av sin rätt till föräldrapenning till en person som inte är barnets förälder eller likställs med en förälder.

Förslaget skapar större flexibilitet att fördela föräldrapenningdagar mellan en utvidgad krets av personer vilket kan vara till nytta för olika typer av familjebildningar. Det totala antalet dagar som kan överföras till en person som i lagens mening är att betrakta som förälder blir dock färre eftersom fler föräldrapenningdagar med det aktuella förslaget blir ”icke överlåtningsbara”. Ur ett jämställdhetsperspektiv är ytterligare reserverade

²⁸ Avsnitt 7.9.

2018-04-23

Diariernr: 163

dagar något positivt, samtidigt kan det vara negativt för vissa familjebildningar. Som redovisas ovan bör, enligt Jämställdhetsmyndigheten, målet vara att samtliga dagar i föräldraförsäkringen individualiseras fullt ut utan möjlighet att överlåta dagar. För att detta inte ska stå i konflikt med möjligheten för olika familjebildningar att nyttja försäkringen behöver föräldrabegreppet inom föräldrabalken ses över och anpassas till dagens samhälle där flera olika typer av familjebildningar förekommer.

Jämställdhetsmyndigheten vill understryka betydelsen av en reform av detta slag följs upp noggrant. Myndigheten ser en risk att förändringen kan leda till att pappor använder försäkringen i än lägre grad än vad de gör idag för att istället överlåta föräldrapenningdagar till andra kvinnor. En utveckling som skulle stå i rak motsättning till de jämställdhetspolitiska målen om ekonomisk jämställdhet och en lika fördelning av det obetalda hushålls- och omsorgsarbetet. Det senare målet avser såväl fördelningen av obetalt arbete inom ett par men också fördelningen mellan kvinnor och män på samhällsnivå. Skulle detta visa sig bli fallet behöver möjligheten att överlåta dagar omprövas.

7.11 Rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse och vid adoption

Jämställdhetsmyndigheten avråder från att införa förslaget om att ta bort rätten till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption för att dessa tio dagar istället ska kunna lämnas inom ramen för föräldrapenningen. Utredningen skriver själva i betänkandet att det inte är en självklarhet att en sådan här överflyttning bör göras. Deras främsta skäl för en överflyttning är som myndigheten uppfattar det att det skulle leda till en renodling av den tillfälliga föräldrapenningen så att den enbart omfattar ledighet i samband med vård av sjukt barn. Även om detta skulle vara önskvärt är det enligt Jämställdhetsmyndigheten inte ett tillräckligt starkt argument för att bortse från de tänkbara negativa konsekvenser som förändringen skulle kunna få. Myndigheten ser bland annat en risk med att

2018-04-23

Diariennr: 163

förändringen kan leda till att ledighet tillsammans med den födande/nyförlösta föräldern inte nyttjas då familjen inte vill förkorta sin totala föräldraledighet. Enligt förslaget ska dessutom de tio dagarna kunna avräknas från de reserverade dagarna, vilket inte är till gagn för jämställdheten då utgångspunkten är att en förälder behöver ha ett eget helhetsansvar för barnet för att en förändring i fördelning av omsorgsarbetet i mer jämställd riktning ska bli realitet.

7.12 Snabbhetspremien

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att ta bort den del av den särskilda beräkningsgrunden som ger ett förlängt skydd för föräldrapenning vid ny graviditet eller adoption. Så som beskrivs i betänkandet riskerar den så kallade snabbhetspremien att minska incitamenten att återgå till heltidsarbete mellan graviditeter. Något som påverkar anknytningen till arbetsmarknaden negativt och på sikt även löne- karriär- och pensionsutveckling. Vilket i sin tur är negativt för den ekonomiska jämställdheten.

I de fall då en beteendeförändring uteblir ser emellertid Jämställdhetsmyndigheten också att borttagande av snabbhetspremien kan medföra en risk för den ekonomiska jämställdheten. Föräldrar (troligtvis oftast kvinnor) som trots förändringen i ersättningen går ner i tid/inte alls förvärvsarbetar mellan två graviditeter kommer då att bli ytterligare ekonomiskt beroende av sin partner. Det är därav av vikt att förändringen noggrant följs upp så att eventuella negativa effekter för jämställdheten identifieras.

7.16 Skyddet för kvinnor med graviditetspenning

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att skyddet för kvinnor med graviditetspenning ska utökas så att det kan lämnas fram till och med dagen för beräknad förlossning. Jämställdhetsmyndigheten instämmer också i att en mer omfattande analys behöver göras av vilka behov gravida kvinnor har av ersättning för förlorad arbetsinkomst. En sådan analys

2018-04-23

Diarienumr: 163

behöver även omfatta psykiska risker i arbetslivet som kan påverka kvinnans hälsa under graviditeten. Inom ramen för en sådan analys skulle Jämställdhetsmyndigheten också vilja se en utredning av möjligheterna att införa en generell graviditetspenning som omfattar alla gravida kvinnor. Jämställdhetsmyndigheten anser att det är felaktigt med en lagstiftning där kvinnor som inte kan arbeta på grund av graviditet är utlämnade åt att använda föräldraförsäkringen, och därmed få sammantaget färre dagar tillsammans med barnet än andra familjer, eller vara lediga utan ekonomisk ersättning.

7.17.2 Inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för den tillfälliga föräldrapenningen och graviditetspenningen bör höjas från 7.5 till 8.0 prisbasbelopp.

För att skapa reella möjligheter att använda alla delar av föräldraförsäkringen, inklusive den tillfälliga föräldrapenningen och graviditetspenningen, är det av stor vikt att principen om inkomstbortfall bibehålls. Precis som utredningen skriver behöver inkomsttaket helst höjas ytterligare för att verkligen skapa incitament för användande av försäkringen. Ur ett jämställdhetsperspektiv är det av extra vikt att hålla fast vid principen om inkomstbortfall. En gradvis urholkning av inkomstbortfallsprincipen riskerar leda till ett ökat ekonomiskt beroende för gravida kvinnor i behov av att använda graviditetspenningen. Män har därtill generellt sett högre löner än kvinnor och en bristfällig ersättning ger argument för att inte använda den tillfälliga föräldrapenningen.

2018-04-23

Diariennr: 163

7.19 Insatser ska genomföras för att öka kunskaperna om föräldraförsäkring, föräldraledighet och föräldrapenningtillägg

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska ges i uppdrag att fortsätta arbetet med att informera om konsekvenserna, på kort och lång sikt, av att fördela föräldrapenningen och föräldraledigheten jämställt.

7.20 Förslagen bör följas upp

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker att konsekvenserna av de förslag som genomförs också noggrant bör följas upp. I frågor med särskild implikation för jämställdheten bör Jämställdhetsmyndigheten vara en given samarbetspartner till Försäkringskassan.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Ag efter föredragning av utredare Sofie Cedstrand. I ärendets slutliga handläggning har avdelningscheferna Lillemor Dahlgren, Mikael Thörn, Lena Leed och Maria Bång samt verksjuristen Anne Terdén deltagit.

.....
Lena Ag
Generaldirektör

.....
Sofie Cedstrand
Utredare