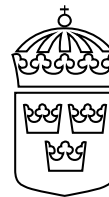


Regeringens proposition

2017/18:276



Föräldrapenning för fler familjekonstellationer och reserverad grundnivå

Prop.
2017/18:276

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 juni 2018

Ylva Johansson

Annika Strandhäll
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att dagar med föräldrapenning på grundnivå ska ingå i den tid för vilken en förälder inte kan lämna över sin rätt till föräldrapenning (den s.k. reserverade tiden). Vidare föreslås att en förälders sambo ska likställas med en förälder vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenningsförmåner också i de fall föräldern och sambon inte har varit gifta med varandra eller inte har eller har haft barn tillsammans. Förslaget om att reservera dagar med föräldrapenning på grundnivå ökar incitamenten att dela föräldrapenningen mer lika mellan män och kvinnor, vilket är en för regeringen viktig målsättning. Förslaget om att utvidga den krets som likställs med förälder innebär att fler familjekonstellationer inkluderas i möjligheterna att vårda ett barn med föräldrapenning. Förslagen bedöms vara positiva för barns välmående och uppväxtvillkor.

Dessutom föreslås att en förälders sambo ska ha rätt till ledighet från arbetet också i de fall föräldern och sambon inte har varit gifta med varandra eller har eller har haft barn tillsammans. Därtill föreslås att 1 § föräldraledighetslagen ska formuleras på ett nytt sätt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019 med vissa övergångsbestämmelser.

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut | 4 |
| 2 | Lagtext | 5 |
| 2.1 | Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken..... | 5 |
| 2.2 | Förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584) | 7 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 8 |
| 4 | Bakgrund..... | 8 |
| 4.1 | Föräldrapenning på grundnivå..... | 8 |
| 4.2 | Olika familjekonstellationer och föräldrapenning | 13 |
| 5 | Ökad jämställdhet och möjlighet för fler familjekonstellationer att använda föräldrapenningen | 16 |
| 5.1 | Grundnivån i föräldrapenningen ska reserveras | 16 |
| 5.2 | En sambo ska likställas med en förälder utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn | 21 |
| 5.3 | En sambo ska ges ledighetsrätt utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn | 25 |
| 6 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser | 28 |
| 7 | Konsekvenser av förslagen | 30 |
| 7.1 | Effekter för jämställdheten och för enskilda | 30 |
| 7.2 | Effekter för barn | 33 |
| 7.3 | Ekonomiska och administrativa effekter | 34 |
| 7.4 | Effekter för kommunerna | 35 |
| 7.5 | Effekter för arbetsgivare och företag..... | 36 |
| 8 | Författningskommentar | 37 |
| 8.1 | Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken | 37 |
| 8.2 | Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584) | 38 |
| Bilaga 1 | Utdrag ur sammanfattningen av Utredningen om en modern föräldraförsäkrings betänkande SOU 2017:101 Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen | 40 |
| Bilaga 2 | Lagförslag i departementspromemoria, bilaga till remittering av betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101) | 42 |
| Bilaga 3 | Förteckning över remissinstanserna till betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101) samt förslag i promemoria | 43 |

| | | |
|----------|---|----|
| Bilaga 4 | Utdrag ur PM Kompletterande konsekvensbeskrivning med anledning av förslaget om ändrad 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och förslag om nytt omvårdnadsbidrag | 45 |
| Bilaga 5 | Förteckning över remissinstanser till PM kompletterande konsekvensbeskrivning med anledning av förslaget om ändrad 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och förslag om nytt omvårdnadsbidrag | 47 |
| Bilaga 6 | Lagförslag i Lagrådsremiss Föräldrapenning för fler familjekonstellationer | 48 |
| Bilaga 7 | Lagrådets yttrande | 50 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 juni 2018..... | 52 |

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
2. lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 4 och 5 §§, 12 kap. 17 § och 13 kap. 31 a § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

4 §

Vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenningsförmåner likställs med en förälder följande personer:

1. förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern,
2. förälders sambo *som tidigare har varit gift med eller har haft barn med föräldern,*
3. särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet, och
4. blivande adoptivförälder.

5 §

När det gäller tillfällig föräldrapenning likställs med en förälder även följande personer:

1. förälders sambo i annat fall än som avses i 4 § 2, och
2. familjehemsförälder.

Första stycket gäller inte i fall som avses i 13 kap. 8 och 9 §§.

När det gäller tillfällig föräldrapenning likställs med en förälder även familjehemsförälder.

12 kap.

17 §¹

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

Detta gäller dock inte föräldrapenning på sjukpenningnivå eller grundnivå enligt 21–23 §§ såvitt avser en tid om

1. 90 dagar för varje barn, eller
2. 90 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse.

¹ Senaste lydelse 2015:674.

Prop. 2017/18:276 I anmälan ska det anges vilka ersättningsnivåer enligt 18 § avståndet avser.

13 kap.

31 a §

Försäkringskassan får besluta att en annan person som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning och som avstår från förvärvsarbete ska få rätt till tillfällig föräldrapenning för att i stället för föräldern vårda ett barn som inte har fyllt tre år. Som villkor för detta gäller

1. att föräldern på grund av egen sjukdom eller smitta inte kan vårda barnet,

2. att föräldern enligt 12 kap. 14–16 §§ har rätt att själv uppbära föräldrapenningen eller skulle ha haft rätt att själv uppbära föräldrapenningen, och

3. att föräldern inte bor tillsammans med någon som kan beviljas tillfällig föräldrapenning med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 4 § 1 eller 2 *eller med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 5 § första stycket 1.*

3. att föräldern inte bor tillsammans med någon som kan beviljas tillfällig föräldrapenning med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 4 § 1 eller 2.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenningsförmåner som avser dagar före ikraftträdandet.

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

Prop. 2017/18:276

Härigenom föreskrivs att 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2017/18:190 *Föreslagen lydelse*

1 §

En arbetstagare har som förälder rätt till ledighet från sin anställning enligt denna lag. I vissa fall har även en annan arbetstagare rätt till ledighet.

Med förälder *jämställs den som*
1. utan att vara förälder är rättslig vårdnadshavare och har vård om ett barn,

2. har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem,

3. stadigvarande sammanbor med en förälder under förutsättning att arbetstagaren är eller har varit gift med eller har eller har haft barn med denna förälder.

Med förälder *likställs följande personer:*

1. förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern,

2. förälders sambo,

3. särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet,

4. den som efter socialnämndens medgivande har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i syfte att adoptera barnet (blivande adoptivförälder), och

5. den som har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av barnets föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om barnet (familjehemsförälder).

Bestämmelser om förbud mot missgynnande behandling av arbetsökande och arbetstagare finns i 16 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

3 Ärendet och dess beredning

Genom beslut den 4 februari 2016 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna för föräldraledighet och föräldraförsäkring (dir. 2016:10). Utredningen tog namnet Utredningen om en modern föräldraförsäkring. Utredningen lämnade i december 2017 sitt slutbetänkande Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn (SOU 2017:101). Ett utdrag ur sammanfattningen finns i *bilaga 1*.

En arbetsgrupp inom Socialdepartementet har utarbetat en promemoria med lagförslag och konsekvenser av förslaget att även dagar med föräldrapenning på grundnivå ska ingå i den tid för vilken en förälder inte kan lämna över sin rätt till föräldrapenning, den s.k. reserverade tiden (S2017/07382/FST). Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian och förslagen i betänkandet SOU 2017:101 om att en sambo ska likställas med en förälder utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn samt förslag om att 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) ska formuleras på ett nytt sätt har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Förslag om övergångsbestämmelser har utöver det beretts under hand med Försäkringskassan.

En arbetsgrupp inom Socialdepartementet har dessutom utarbetat en promemoria med kompletterande konsekvensbeskrivningar med anledning av förslaget om att slopa kravet på tidigare äktenskap eller gemensamma barn för sambo i 1 § föräldraledighetslagen och förslag om nytt omvårdnadsbidrag (S2018/01985/FST). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*.

Remissyttrandena och en sammanställning av dessa finns tillgängliga i Socialdepartementet dnr S2017/07382/FST, samt dnr S2018/01985/FST.

Förslagen grundar sig på en överenskommelse mellan regeringen och Vänsterpartiet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 26 april 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Regeringen har delvis följt Lagrådets synpunkter som behandlas i avsnitten 5.2, 5.3, 6 och i författningskommentaren.

4 Bakgrund

4.1 Föräldrapenning på grundnivå

Rätt till föräldrapenning har en försäkrad förälder som vårdar barn under tid när han eller hon inte förvärsarbetar eller avstår från förvärsarbete (12 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB). Vid ett barns födelse eller adoption kan föräldrapenning lämnas under totalt 480 dagar. Om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet har de rätt till hälften

var av dagarna. Om enbart en förälder har vårdnaden har denne rätt till samtliga dagar. Föräldrapenningen är tänkt att kompensera för den inkomstförlust som uppstår när föräldrarna avstår från förvärsarbete för att vårda ett barn. Föräldrapenning kan lämnas på sjukpenningnivå, grundnivå eller lägstanivå (12 kap. 18 § SFB). Ersättningen varierar beroende på om föräldrarna har en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och hur stor denna i så fall är.

För SGI finns ett maxbelopp om tio prisbasbelopp. Det innebär att för 2018 kan den sjukpenninggrundande inkomsten som högst vara 455 000 kronor, och den högsta ersättningen per dag är 967 kronor. För de första 180 dagarna med föräldrapenning som används för barnet finns ett särskilt kvalificeringsvillkor för att föräldern ska få ersättning på sjukpenningnivå. I 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen ska föräldern ha varit försäkrad för sjukpenning, dvs. försäkrad genom arbete. Vidare ska föräldern under hela den tiden ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning, dvs. en sjukpenning på minst 181 kronor.

För de föräldrar som saknar SGI eller som inte uppfyller kvalificeringskravet för att få föräldrapenning på sjukpenningnivå kan föräldrapenning på grundnivå betalas ut, med en ersättning på 250 kronor per dag. Föräldrapenning på grundnivån lämnas, till skillnad från föräldrapenning på sjukpenningnivån, inte endast till personer som är försäkrade genom arbete utan även till föräldrar som enbart är försäkrade genom bosättning.

Förutom dagar på sjukpenning- eller grundnivå har vårdnadshavarna vid gemensam vårdnad 45 dagar vardera med en ersättning på 180 kronor per dag, en lägstanivå som är lika för alla.

I syfte att öka incitamenten till en mer jämställd fördelning av föräldrapenning har en viss del av dagarna med föräldrapenning reserverats för vardera föräldern i ett antal olika steg. Bestämmelsen om reserverad tid omfattar dock till sin lydelse endast dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivå (12 kap. 17 § SFB). Den innebär att för barn födda från och med 1 januari 2016 kan en förälder avstå sin rätt till föräldrapenning för alla utom 90 dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivå till den andra föräldern eller till någon som inom föräldrapenningen likställs med förälder. Den innebär vidare att om en förälder enbart har rätt till ersättning på grundnivå, t.ex. på grund av att föräldern inte arbetar i Sverige, kan samtliga dagar avstås till den andra föräldern.

I SOU 2017:101 redogörs det för Försäkringskassans tillämpning av bestämmelsen om reserverad tid. Tidigare har den bedömningen gjorts att även dagar med föräldrapenning på grundnivå är reserverade. Bestämmelsen om reserverad tid inom föräldrapenningen infördes vid en tidpunkt (1995) då nuvarande begrepp om grundnivå och lägstanivå inte var introducerade. Föräldrapenning lämnades då på garantinivå eller, under vissa förutsättningar, på sjukpenningnivå (då kallad föräldrapenning med belopp motsvarande föräldrarnas sjukpenning). Garantidagarna motsvaras i dagens regelverk av lägstanivådagarna, dvs. de dagar för vilka en förälder alltid får ersättning enligt lägstanivån. Endast dagar med ersättning på sjukpenningnivå omfattades av den reserverade tiden för att motverka att garantidagarna skulle ha en negativ effekt på pappornas uttag av föräldrapenning. Om ingen begränsning gjordes,

Prop. 2017/18:276 skulle pappan, om han inte ville ta ut föräldraledighet, kunna välja att avstå från att ta ut garantidagarna, och bestämmelsen om reserverade dagar skulle kunna komma att få relativt liten effekt på fördelning av föräldraledigheten (prop. 1994/95:61 s. 31). Föräldrapenning på grundnivå introducerades som en ersättningsnivå 2002 och ersatte de dagar för vilka föräldrapenning lämnades på garantinivån på grund av att förutsättningarna för ersättning med ett högre belopp på sjukpenningnivå inte var uppfyllda. Numera gör Försäkringskassan dock den tolkningen att det endast är föräldrapenningdagar på sjukpenningnivå som omfattas av bestämmelsen och som därmed inte kan avstås till den andra föräldern.

Fler kvinnor än män använder dagar på grundnivå

Ersättningen från föräldrapenningen skiljer sig åt mellan män och kvinnor. Män har i genomsnitt högre löner än kvinnor och har därmed även en högre medelersättning från föräldrapenningen, se tabell 4.1. Det finns även stora skillnader i hur stor andel av uttagen föräldrapenning som betalas ut på grundnivå. Förutom att kvinnor har lägre inkomster spelar även det s.k. 240-dagarsvillkoret roll eftersom kvinnor vanligtvis är de som tar ut föräldrapenning tidigt i barnets liv och därmed i högre grad än män behöver uppfylla villkoret för att få ersättning motsvarande den sjukpenninggrundande inkomsten. Ytterligare en faktor som spelar roll för kvinnors högre andel av dagarna är att kvinnor tar ut ett stort antal dagar med föräldrapenning oavsett inkomstnivå, medan det är vanligare att män med högre inkomster tar ut många dagar än att män med låga inkomster gör det.

Tabell 4.1 Medelersättning för föräldrapenning på sjukpenningnivå, kvinnor och män samt ersättning på grund- och lägstanivå i 2016 års priser. Även andelen dagar utbetalda på grundnivå av dagar på sjukpenning- och grundnivå, 2006–2016

Kronor per dag i 2016 års priser och procent

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Sjukpenningnivå, Män | 659 | 691 | 661 | 697 | 683 | 679 | 688 | 700 | 703 | 708 | 718 |
| Sjukpenningnivå, Kvinnor | 563 | 583 | 563 | 595 | 584 | 580 | 587 | 605 | 611 | 618 | 631 |
| Grundnivå | 200 | 196 | 189 | 190 | 188 | 183 | 181 | 227 | 227 | 227 | 250 |
| Lägstanivå | 67 | 89 | 133 | 144 | 147 | 148 | 152 | 160 | 175 | 182 | 180 |
| Andel dagar på grundnivå (exkl. lägstanivå), Män | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 8 | 9 | 9 |
| Andel dagar på grundnivå (exkl. lägstanivå), Kvinnor | 17 | 18 | 19 | 20 | 20 | 21 | 21 | 23 | 24 | 24 | 25 |

Källa: SOU 2017:101, tabell 6.7.

Under perioden 2006–2016 har den reala ökningen för framför allt lägstanivådagarna varit hög. Den 1 juli 2006 höjdes ersättningen för barn

födda från och med den tidpunkten från 60 till 180 kronor om dagen. Föräldrapenning på lägstanivå betalas dock även fortsättningsvis ut med 60 kronor per dag för barn födda före den 1 juli 2006, därav den lägre summan i tabellen 4.1. Även grundnivåns nominella nivå har ökat under perioden från 180 kronor 2006 till 225 kronor 2013 och till 250 kronor 2016. Andelen dagar som utbetalas på grundnivån ökar över tid för både män och kvinnor, men mest för kvinnorna. Det finns flera förklaringar till ökningen. Grundnivån har höjts i flera steg sedan 2002 och uppgår 2018 till 250 kronor per dag. Höjningen av grundnivån har fått effekten att en större andel personer får ersättning på grundnivå än tidigare. Föräldrar som har en ersättning baserad på sin SGI men där dagbeloppet inte överstiger grundnivån får ersättning på grundnivå i stället för på sjukpenningnivå. Andelen föräldrar som saknar SGI har ökat och det kan också vara så att intresset för att ta ut föräldrapenning på grundnivå ökar när ersättningen höjs. Som en följd av att grundnivån höjdes från 60 kronor till 120 kronor 2002 så ökade kvinnors genomsnittliga uttag av dagar på grundnivå. I genomsnitt ökade uttaget med 17 dagar under barnets andra levnadsår. Någon motsvarande ökning kunde inte observeras hos männen eller för de kvinnor som hade ersättning på sjukpenningnivå. (Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2016:10, Höjd grundnivå i föräldrapenningen. Har uttaget av föräldrapenning påverkats?) En höjning av grundnivån innebar att kvinnor tog ut fler dagar med föräldrapenning än tidigare vilket kan vara positivt ur aspekten att den ekonomiska situationen förbättras för hushållet, men det finns även risk att föräldraledigheten förlängs vilket kan innebära en risk för en försenad etablering på arbetsmarknaden. Över tid har mäns uttag av föräldrapenning ökat i familjer där föräldrarna är en man och en kvinna och kvinnan har ersättning på sjukpenningnivå. Motsvarande ökning för män kan dock inte observeras när kvinnan har ersättning på grundnivå.

Antalet utbetalda dagar på grundnivå varierar även med barnets ålder. Under barnets första levnadsår utgjorde 21 procent av de dagar som kvinnor tog ut ersättning på grundnivådagar. Lägstanivådagarna är undantagna från beräkningen. Motsvarande andel för männen var tolv procent, men antalet föräldrapenningdagar som användes av män under barnets första levnadsår var mycket litet. För barn äldre än två år är antalet dagar med föräldrapenning begränsat och antalet dagar på grundnivå är mycket lågt, både för män och för kvinnor. Bland studerande är grundnivå en vanlig ersättning under föräldraledigheten. Av samtliga dagar som är möjliga att ta ut på sjukpenningnivå tog kvinnliga studenter ut var tredje dag på grundnivå fram till dess att barnet var två år gammalt. Motsvarande andel för de kvinnor som inte studerade var 16 procent. För män som studerade var andelen sex procent och för män som inte studerade tre procent. Även för vissa företagare betalas en stor andel av dagarna ut på grundnivå.

Grundnivån i föräldrapenningen är oftast den nivå som de föräldrar som kommer till Sverige med barn är hänvisade till att använda, även om det finns möjlighet att uppfylla kvalificeringsvillkoret om viss tids försäkring för föräldrapenning på sjukpenningnivå (240-dagarsvillkoret) också i andra medlemsländer i Europeiska unionen. Utrikes födda kvinnors långsammare etablering på arbetsmarknaden får effekten att enbart ett fåtal dagar utbetalats på sjukpenningnivå även efter en tid i

Prop. 2017/18:276 Sverige, se t.ex. SOU 2016:73. Stora skillnader finns även mellan föräldrar som är födda i länder inom EU eller Norden och föräldrar som är födda i övriga delar av världen.

Med den nya begränsningsregeln för föräldrapenning som trädde i kraft den 1 juli 2017 (12 kap. 12 § andra stycket SFB) begränsas föräldrapenningen för äldre barn som kommer till Sverige, vilket också innebär att möjligheten till ersättning över grundnivån är begränsad.

Inkomsten spelar roll för fördelningen av föräldrapenning

Användningen av föräldrapenning är inte jämställd. Män använder i genomsnitt mindre än hälften av de 240 dagar med föräldrapenning som är tilldelade vardera vårdnadshavaren. För barn födda 2008 hade vid barnets åttaårsdag i genomsnitt 106 dagar används av män. Motsvarande antal för kvinnor var 342 dagar. Flera olika faktorer påverkar fördelningen av dagar mellan föräldrarna. Inkomstnivåer för kvinnor och män, och hur inkomsterna skiljer sig åt mellan föräldrapar bestående av en kvinna och en man, har betydelse för hur föräldrapenningen fördelas. I hushåll där kvinnor har höga inkomster delar föräldrarna i högre utsträckning föräldrapenningen jämställt än i hushåll där kvinnan har låga inkomster. Med jämställt menas här att ingen av föräldrarna har tagit ut mer än 60 procent av dagarna och ingen hade tagit ut mindre än 40 procent. För hushåll där mannen har hög inkomst är det dubbelt så vanligt att dela jämställt som i hushåll där mannen har låg inkomst (se vidare SOU 2017:101, kapitel 6). I hushållen med låg inkomst ingår föräldrar som har ersättning på grundnivå.

Det innebär dock inte att paren är jämställda i hushåll där kvinnan tjänar mest. I en undersökning från Försäkringskassan (Försäkringskassan 2013a) studeras uttaget för barn födda 2009 under de två första åren. Att kvinnan är höginkomsttagare fördubblar sannolikheten för ett jämställt uttag. Men även i hushåll där kvinnan är höginkomsttagare och den som tjänar mest är det en majoritet (72 procent) av paren som inte delar föräldrapenningen 40/60.

Att kvinnor använder huvuddelen av föräldrapenningen medför en totalt sett längre frånvaro från arbetsmarknaden för kvinnor än vad som är fallet för män. Den längre frånvaron kan vara en delförklaring till mer negativa arbetsmarknadsutfall för kvinnor, t.ex. avseende möjligheter till anställning och löne- och karriärutveckling. En längre föräldraledighet och huvudansvar för hem- och omsorgsarbetet när barnet är litet tenderar också att påverka den långsiktiga fördelningen av obetalt och betalt arbete mellan föräldrarna. Ett större omvårdnadsansvar för kvinnor kan även i vissa fall resultera i ökad ohälsa och sjukskrivning. En mer jämn fördelning av föräldraledighet och föräldrapenning bör därför kunna bidra till ekonomisk jämställdhet, jämställd hälsa och en mer jämställd fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, vilket är i linje med regeringens mål för jämställdhetspolitiken.

Nuvarande fördelning av föräldrapenningen kan också innebära att barnet får sämre tillgång till sina pappor än till sina mammor. Barns behov av nära anknytning skulle i högre grad uppfyllas om båda föräldrarna använder längre perioder av föräldraledighet. Det finns även långsiktigt positiva effekter av längre föräldraledighet för män. Pappor

som tagit ut längre perioder av föräldraledighet tar ett mer jämställt ansvar för omsorgen av barnen även längre fram i barnets liv, vilket torde leda till en djupare kontakt med pappan även på lång sikt (Oláh, O., Hobson, B. och Carlson, L., 2017, Synthesis of main findings in the Families and Societies project, Families and Societies Working Paper Series nr. 77).

För de familjer där föräldrarna står långt ifrån arbetsmarknaden kan ett mer delat ansvar för barnets omsorg och för föräldraledigheten innebära att kvinnor kan tidigarelägga sin etablering på arbetsmarknaden, eller snabbare påbörja eller fullfölja studier etc. Om arbetsmarknadsdeltagandet för föräldrarna ökar gynnar det även hushållets ekonomiska situation och kan minska andelen barn som lever i hushåll med låg ekonomisk standard.

Sammanfattning när det gäller ersättning på grundnivå

Av regleringen om fördelning av föräldrapenningdagarna vid gemensam vårdnad (12 kap. 15 § SFB) framgår att den grundläggande principen om likadelning föräldrarna emellan avser samtliga ersättningsnivåer, dvs. även grundnivån. Tanken bakom den principen avspeglar sig emellertid inte fullt ut i regleringen om reserverade dagar, trots att ersättningsnivåerna omfattar samma dagar och att grundnivån utgör ett alternativ till föräldrapenning på sjukpenningnivån, när förutsättningarna för den senare inte är uppfyllda. Att bestämmelsen om reserverade dagar i dag enbart omfattar dagar på sjukpenningnivå får som följd att det finns färre incitament för ett jämnt uttag av föräldrapenning mellan föräldrarna i familjer där en förälder eller båda föräldrarna har föräldrapenning på grundnivå än i familjer där båda föräldrarna har föräldrapenning på sjukpenningnivå. Lagstiftningens utformning innebär således att instrumenten för att uppnå en jämnare fördelning av föräldrapenninguttaget har olika stor verkan, endast på grund av att en förälder eller båda föräldrarna inte uppfyller kraven för ersättning på den högre nivån eller för att de saknar arbetsmarknadsanknytning.

4.2 Olika familjekonstellationer och föräldrapenning

Familjer i Sverige

Barnfamiljernas levnadsförhållanden och synen på föräldraskap har förändrats sedan föräldraförsäkringen infördes 1974. Familjer ser olika ut och har olika behov. Försäkringen utformades i en kontext där kärnfamiljen var rådande. I dag kan sju av tio barnfamiljer betecknas som kärnfamiljer. Ungefär en fjärdedel av alla barn har föräldrar som har separerat eller som aldrig har bott tillsammans. Två av tio familjer har en ensamstående förälder, oftast en ensamstående mamma. Samtidigt är nästan en av tio familjer en ombildad familj, dvs. en familj där en eller båda föräldrarna har barn från ett tidigare förhållande. Det saknas officiell statistik om hur vanligt det är att barn har fler än två vuxna som utövar ett föräldraskap, exempelvis när en ensamstående kvinna eller ett

Prop. 2017/18:276 kvinnligt samkönat par väljer att dela ett föräldraskap tillsammans med en man eller ett manligt par.

Förekomsten av växelvist boende, dvs. att barnet bor ungefär lika mycket tid med respektive förälder, har ökat över tid vilket har inneburit att fler män än tidigare nu har en kontinuerlig kontakt med och ansvar för barnets dagliga vård. Detta kan påverka behovet av föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och föräldraledighet för både män och kvinnor. Efter en separation är det dock en stor andel av barnen som bor huvuddelen av tiden med mamman, särskilt när barnen är 1–3 år. I familjer där föräldrarna separerat eller aldrig levt tillsammans kan också utbildningar ske, dvs. att föräldrarna får en ny partner och eventuellt även fler barn, något som kan påverka barns boende, föräldrars behov av föräldraledighet etc. Samtidigt som behovet av föräldrapenningsförmåner kan variera medför regelverkets konstruktion att vissa familjer kan ha begränsade möjligheter att använda förmånerna.

Rätten till föräldrapenning och föräldrabegreppet

Ända sedan föräldraförsäkringen infördes 1974 har rätten till föräldrapenning tillkommit en förälder som vårdar barnet, detta regleras i 12 kap. 2 § SFB. I äldre förarbeten anges att med förälder avses biologisk förälder, fosterförälder eller adoptivförälder (prop. 1978/79:168 s. 47). I det nuvarande regelverket finns en uttrycklig hänvisning till föräldrabalkens regler om föräldraskap till barn och rättsverkan av adoption (2 kap. 14 § SFB). Vårdnadshavarna till barnet har en särställning på så sätt att de har en självständig rätt till föräldrapenning med hälften var vid gemensam vårdnad. Tre månader med föräldrapenning på sjukpenningnivå är dessutom reserverade för vardera vårdnadshavaren, övriga dagar kan en förälder avstå till en annan förälder (12 kap. 17 § SFB), t.ex. till en förälder som inte är vårdnadshavare. Frågor om vårdnad regleras i föräldrabalken.

Inom föräldrapenningen finns det ett vidgat föräldrabegrepp som innebär att vissa kategorier av personer likställs med dem som är föräldrar enligt föräldrabalken. Det vidgade föräldrabegreppet inom föräldrapenningen innebär att vissa kategorier av personer likställs med föräldrar vilket gör att de också kan få tillgång till föräldrapenning (11 kap. 4 § SFB). Dessa personer är förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, förälders sambo som tidigare har varit gift med eller har eller har haft barn med föräldern, särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet och blivande adoptivförälder. Med make avses en gift person oavsett personens kön (prop. 2008/09:200 s. 381). Begreppet sambor anknuter till regleringen i sambolagen (2003:376) och avser två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande med gemensamt hushåll. Begreppet särskild förordnad vårdnadshavare regleras i föräldrabalken och är en särskild form av ställföreträderskap för barn. Begreppet blivande adoptivförälder definieras i SFB som den som efter socialnämndens medgivande tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i syfte att adoptera barnet (2 kap. 15 § SFB i lydelse enligt prop. 2017/18:121, bet. 2017/18:CU14, rskr. 2017/18:372).

Det vidgade föräldrabegreppet infördes i SFB för att möjliggöra att föräldrapenningsförmåner kunde lämnas till fler personer än bara den som är förälder enligt föräldrabalkens regelverk.

Familjekonstellationer där både tre och fyra personer utövar föräldraskap i förhållande till ett barn är i dag inte ovanliga. Det kan exempelvis röra sig om ett kvinnligt samkönat par där den ena kvinnan blir gravid genom privat insemination som genomförs tillsammans med en manlig vän och där alla tre personer önskar utöva föräldraskap. Det kan också röra sig om tre personer i ett förhållande där två av dem blir biologiska föräldrar till ett barn och där man är överens om att även den tredje personen ska utöva föräldraskap, eller två samkönade par som får barn tillsammans och där alla fyra utövar föräldraskap. Med dagens regelverk är möjligheten att använda framför allt föräldrapenning begränsad för familjer där fler än två personer utövar föräldraskap.

Det händer att två samkönade par som får barn tillsammans väljer gemensam vårdnad om barnet och att den biologiska föräldern i respektive par således är barnets vårdnadshavare. De personer som är vårdnadshavare kan då avstå föräldrapenningdagar till respektive partner om denne uppfyller kraven i SFB för att likställas med en förälder. På så sätt kan fyra personer (två vårdnadshavare och två personer som likställs med föräldrar) ta ut föräldrapenning. De situationer då det saknas en möjlighet att få föräldrapenning är när vårdnadshavaren och dennes partner inte önskar gifta sig och varaktigt sammanbo eller då de är sambor men inte tidigare har varit gifta med varandra eller inte har eller haft gemensamma barn. I SOU 2017:101 redogörs för hur utredningen har haft kontakt med Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU) och Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL). RFSL har uppgett att många föräldrar upplever problem i sina kontakter med myndigheterna och att det saknas en kunskap om vilka möjligheter det finns att använda föräldrapenningen. Försäkringskassan har i samarbete med RFSL arbetat för att få till stånd en bättre rådgivning till föräldrar som identifierar sig som hbtq-personer.

I ombildade familjer med bonusbarn och bonusföräldrar kan regelverket också medföra begränsningar i möjligheten att använda föräldrapenning för en bonusmamma eller bonuspappa. Barnets vårdnadshavare kan visserligen avstå dagar med föräldrapenning till en bonusförälder som vårdnadshavaren är gift med och bor tillsammans med. Regelverket är dock begränsat så att ett avstående till vårdnadshavarens sambo endast kan göras om de har varit gifta med varandra eller har eller haft barn tillsammans. Sambon kan dock få tillfällig föräldrapenning utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn.

I likhet med vad som gäller inom föräldrapenningen anknuter föräldrabegreppet inom den tillfälliga föräldrapenningen till föräldrabalkens regler samtidigt som vissa kategorier av personer likställs med en förälder. Det utvidgade föräldrabegreppet är dock mer vidsträckt inom den tillfälliga föräldrapenningen. I likhet med vad som gäller för föräldrapenning likställs med en förälder förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern, särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet och blivande adoptivförälder (11 kap. 4 § SFB). Vidare likställs förälders sambo. För tillfällig föräldrapenning krävs dock inte att sambon tidigare har varit gift med eller har eller haft barn med föräldern (11 kap. 5 § 1 SFB). Denna ordning infördes 1986. Av förarbetena framgår att det ansågs problematiskt att en sambo inte kunde använda försäkringen när det fanns behov av att ordna barntillsyn i akuta

Prop. 2017/18:276 situationer (prop. 1984/85:78, s. 77). Något motsvarande behov ansågs vid tillfället inte finnas vad gällde rätten till föräldrapenning.

Sammanfattning när det gäller olika familjekonstellationer och föräldrapenning

Familjer ser olika ut och har olika behov. Föräldraförsäkringen gör det möjligt för de allra flesta familjer att dela vården av barnet, för att på så sätt ge barnet möjlighet att få starka relationer till och omsorg av båda föräldrarna eller fler vuxna som utövar föräldraskap. Behoven kan skifta över tid, och ser olika ut i olika familjer. Nuvarande regelverk innebär dock att det för vissa familjekonstellationer kan finnas begränsningar i möjligheten att använda försäkringen. Detta gäller framför allt inom föräldrapenningen. En sådan begränsning är att en förälders sambo inte utan gemensamma barn eller tidigare äktenskap med föräldern kan få möjlighet att använda föräldrapenningen.

5 Ökad jämställdhet och möjlighet för fler familjekonstellationer att använda föräldrapenningen

5.1 Grundnivån i föräldrapenningen ska reserveras

| |
|---|
| <p>Regeringens förslag: Dagar med föräldrapenning på grundnivå ska ingå i den tid för vilken en förälder inte kan lämna över sin rätt till föräldrapenning (den s.k. reserverade tiden).</p> |
|---|

Promemorians förslag (S2017/07382/FST): Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har svarat ställer sig positiva till förslaget, har inget att invända eller har inga synpunkter, t.ex.: *Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Malmö, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Jämställdhetsmyndigheten, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Örebro län, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Landsting, Botkyrka kommun, Göteborgs stad, Landskrona stad, Linköpings kommun, Malmö kommun, Sundbybergs stad, LO, TCO, SACO och Sveriges kvinnolobby.* Några instanser ställer sig positiva till förslaget men framför vissa synpunkter: *Uppsala universitet* anser att när det i lagtexten anges att överlåtelse kan göras till förmån för ”den andra föräldern” kan det leda till missuppfattningar eftersom det samtidigt föreslås att rätten till föräldrapenning ska kunna överlåtas på en sambo som inte är barnets förälder. De anser att begreppet ”en annan förälder” som föreslås i SOU 2017:101 bör kunna införas redan nu för att klargöra att överlåtelse kan ske till fler än en person. *Uppsala universitet* anför också att den föreslagna ändringen av begränsningsregeln i andra stycket kan leda till missförstånd an-

gående hur många dagar som kan överlåtas. Det kan förekomma att en förälder under en period är berättigad till föräldrapenning på sjukpenningnivån men under en annan tid på grundnivån. Uppsala universitet anser därför att det bör anges att begränsningen avser sammanlagt 90 dagar och inte 90 dagar för var och en av de båda ersättningsnivåerna. *Försäkringskassan* är positiv till förslaget och anför att det skulle underlätta i ett redan komplicerat regelverk om varje förälder hade reserverade dagar i stället för att föräldrarnas eventuella inkomst har betydelse för om dagarna kan avstås eller inte och att det även underlättar administrationen. *Luleå kommun* ställer sig bakom förslaget för att på sikt öka jämställdheten mellan män och kvinnor men vill poängtera att förslaget inte tagit tillräcklig hänsyn till risken att redan utsatta barn och föräldrar drabbas negativt. Den risken bör helt elimineras innan förslaget antas, förslagsvis med tydliga undantag för de situationer som riskerar att drabba främst socialtjänstens målgrupper. *Svenskt Näringsliv* avstyrker förslaget och menar att alla dagar på såväl sjukpenning-, lägsta- som grundnivå ska kunna överlåtas till den andra föräldern. För individer som inte genom eget arbete kvalificerat sig för sjukpenninggrundande inkomst kan det finnas särskilda behov att kunna överlåta föräldrapenningen till den andra föräldern. På sådant sätt kan föräldrarnas möjligheter till förvärvsarbete eller företagande underlättas. Även *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* avstyrker förslaget och anför att en mindre flexibel föräldraförsäkring kommer att påverka familjer där den ena eller båda föräldrarna är företagare negativt. LRF anför att beräkningen av enskilda näringsidkares och handelsbolagsdelägares sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är problematisk och att dessa företagare kan bli hänvisade till föräldrapenning på grundnivå.

Skälen för regeringens förslag: Av regleringen om fördelning av föräldrapenningdagarna föräldrarna emellan framgår att den grundläggande principen om likadelning vid gemensam vårdnad om ett barn avser samtliga ersättningsnivåer, dvs. även grundnivån (12 kap. 15 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB). Den principen avspeglar sig emellertid inte fullt ut i regleringen om reserverad tid. Bestämmelsen om reserverad tid omfattar i dag endast dagar med föräldrapenning på sjukpenningnivå. Ur perspektivet att föräldrapenning på grundnivån i det sammanhanget är ett alternativ till föräldrapenning på sjukpenningnivån, när förutsättningarna för den senare inte är uppfyllda, och att de två ersättningsnivåerna omfattar samma dagar är det principiellt rimligt att dagarna också behandlas lika i fråga om reservering för respektive förälder. Exempelvis *Saco* instämmer i det principiella resonemanget och *Statskontoret* anför att samma regler för ersättning på sjukpenningnivå och grundnivå ökar likvärdigheten och är i linje med föräldraförsäkringens intentioner.

Det finns även administrativa fördelar med en ökad likvärdighet avseende reserverade dagar. Med nuvarande reglering beskriver *Försäkringskassan* att en utredning om sjukpenninggrundande inkomst behöver göras för att föräldern och *Försäkringskassan* ska veta om föräldern vid just det tillfället har rätt att avstå dagar, och att exempelvis regelverket för skydd för den sjukpenninggrundande inkomsten ytterligare kan komplicera handläggningen. Förfarandet minskar även möjligheten till planering för föräldern. Mot samma bakgrund föreslår

Prop. 2017/18:276 Försäkringskassan justeringar av övergångsbestämmelserna (se vidare avsnitt 6).

Uppsala universitet framför att det bör framgå av bestämmelsen att överlåtelse kan ske såväl till den andra föräldern som till vissa andra personer som enligt 11 kap. 4 § SFB vid tillämpningen av socialförsäkringsbalken ska likställas med förälder. I SOU 2017:101 föreslås begreppet ”en annan förälder”, vilket universitetet anser bör kunna införas redan nu, för att klargöra att överlåtelse kan ske till fler än en person. Detta och övriga förslag i SOU 2017:101 som inte är föremål för denna proposition har varit på remiss till den 2 maj 2018. Regeringen anser att dessa förslag bör övervägas i ett samlat sammanhang. *Uppsala universitet* framför också att det bör förtydligas att reserverade dagar omfattar sammanlagt 90 dagar för vardera föräldern och inte 90 dagar för var och en av de båda ersättningsnivåerna i de fall föräldrar omfattas av båda ersättningsnivåerna. Regeringen anser dock att risken för missförstånd är liten, särskilt givet att Försäkringskassan under lång tid tillämpat regelverket på så sätt att grundnivån har ansetts som reserverad.

En mer jämn fördelning av föräldrapenningen

Det kan konstateras att det i dag är i huvudsak kvinnor som använder ersättning på grundnivå och att det är män som avstår dagar med föräldrapenning. Det är vidare tydligt att det är män med låga inkomster, varav några är hänvisade till ersättning på grundnivå, som har ett lägre uttag av föräldrapenning än genomsnittet. I exempelvis en familj där föräldrarna saknar arbetsmarknadsanknytning och enbart har rätt till föräldrapenning på grundnivå kan en förälder, med nuvarande bestämmelser, avstå samtliga dagar med föräldrapenning till den andra föräldern som därmed kan vara hemma en mycket lång tid med en relativt låg ersättning. Det finns i dessa situationer lägre incitament för en jämn fördelning av föräldrapenning mellan föräldrarna än i familjer där båda har rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå och därmed har reserverade dagar. *Svenskt näringsliv* är emot förslaget och anser att alla dagar ska kunna överlåtas till den andra föräldern och att det kan finnas ett särskilt behov att kunna överlåta föräldrapenning för föräldrar som inte genom eget arbete kvalificerat sig för sjukpenninggrundande inkomst. Även *Lantmännens riksförbund* är emot förslaget och anser att det begränsar flexibiliteten för mycket för föräldrar som är företagare och att beräkningen av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är problematisk vilket kan leda till att dessa företagare kan omfattas av föräldrapenning på grundnivå. Regeringen anser att ett jämställt föräldraskap och en jämn fördelning mellan föräldrarna av föräldrapenninguttag och föräldraledighet bör uppmuntras oavsett föräldrarnas inkomstnivå och tidigare arbetsmarknadsanknytning. Det är centralt att lagstiftningen är utformad så att det tydligt framgår att föräldraansvaret är gemensamt och delat mellan föräldrarna. Barn har enligt barnkonventionens artikel 9 rätt att upprätthålla sin relation till och kontakt med båda sina föräldrar och till omsorg från föräldrarna. En tidig och nära kontakt med båda föräldrarna gynnar barnet och stärker relationen till föräldrarna både på kort och på lång sikt.

Med hänsyn till de negativa effekter som dagens sneda fördelning av föräldrapenning medför när det gäller löne- och karriärutveckling för främst kvinnor samt de samband som finns mellan längre föräldraledigheter och fortsatt stort ansvar för obetalt hem- och omsorgsarbete finns det starka skäl till att en del av föräldrapenningen ska vara reserverad för vardera föräldern. Det gäller även på grundnivå och oavsett om föräldern är anställd eller företagare. Även för familjer med låga inkomster ska det finnas incitament till en mer jämställd fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet, för att exempelvis ge mer jämställda möjligheter för kvinnor och män avseende karriär- och inkomstutveckling samt för en mer likvärdig pension. För de föräldrar som står långt ifrån arbetsmarknaden finns särskilda fördelar med att förkorta tiden innan de kommer i arbete eller studier. Även *Jämställdhetsmyndigheten* ser det som angeläget att familjer där någon av föräldrarna får ersättning på grundnivå omfattas av samma regler som andra föräldrar och betonar att barns rätt till båda föräldrarna är universell och inte beroende av föräldrarnas inkomster.

Föräldrapenningen är delad lika mellan vårdnadshavare för ett barn, med 240 dagar vardera. Den faktiska fördelningen av dagar och ledighet är dock långt ifrån jämställd. Kvinnor är i genomsnitt föräldralediga fyra gånger så lång tid som män. Detta är något som regeringen anser mycket angeläget att förändra. Den insats som tidigare har haft bäst effekt för en mer jämn fördelning av föräldrapenning har varit att för vardera föräldern reservera en del av den tid för vilken det kan lämnas föräldrapenning. En reservering av dagar med föräldrapenning på grundnivå förväntas därmed bidra till en mer jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet totalt sett. *Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetsförmedlingen, Linköpings kommun, LO, TCO, Göteborgs stad, Botkyrka kommun* och *Försäkringskassan* är instanser som instämmer i bedömningen att förslaget kan leda till en mer jämn fördelning av föräldraledighet och föräldrapenning.

När det gäller företagares sjukpenninggrundande inkomst (SGI) har riksdagen nyligen bifallit förslagen i propositionen Stärkt försäkringsskydd för studerande och företagare (prop. 2017/18:168, bet. 2017/18:SfU25, rskr. 2017/18:330, SFS 2018:670). Det stärkta försäkringsskyddet innebär att SGI för de personer som startar aktiebolag ska beräknas med samma principiella utgångspunkter som gäller för de personer som bedriver enskild näringsverksamhet under tiden det nystartade företaget är under uppbyggnadsskede. Dessutom förlängs tiden för uppbyggnadsskedet från 24 till 36 månader. På så sätt ökar tryggheten vid sjukdom och föräldraskap för de personer som startar ett företag.

Incitamenten för ett visst uttag av föräldrapenning och effekterna i övrigt för enskilda familjer som skulle beröras av en reservering av grundnivådagar kan variera stort, bl.a. beroende på hushållets ekonomiska situation, kopplingen till arbetsmarknaden och normer. Effekterna är därmed svåra att förutse. *Statskontoret* anför att det är osäkert om de grupper som i dag tar ut lite eller ingen föräldrapenning kommer att öka sitt uttag om grundnivådagarna ingår i den reserverade tiden. Myndigheten ser då risker med att föräldraledigheten blir kortare och för-

Prop. 2017/18:276 skolestarten tidigareläggs eller att kvinnors obetalda ledighet ökar. De anför därför att användningen av föräldrapenning behöver följas upp.

En reservering av grundnivådagar och de incitament en sådan reservering för med sig träffar framför allt män och kan bidra till att de ökar sitt uttag av föräldrapenning och därmed även sin tid med barnen. Samtidigt ska sådana effekter inte överdrivas eftersom Försäkringskassan tidigare har tolkat bestämmelserna i socialförsäkringsbalken som att även grundnivådagar är reserverade och uttaget trots detta har varit lågt för män med låga inkomster. Principen om reserverade dagar bör dock vara densamma för föräldrar som använder föräldrapenning, oavsett inkomstnivåer och arbetsmarknadsanknytning.

Snabbare etablering på arbetsmarknaden

Utan en reservering av grundnivån kan en förälder i familjer där båda föräldrarna har ersättning på grundnivå vara föräldraledig under hela förväntad månstiden. För den förälder som redan står långt från arbetsmarknaden kan det leda till inläsningseffekter. Givet nuvarande uttagsmönster är det oftast en kvinna. Med en reservering av grundnivån minskar tiden innan den förälder som utan förslaget skulle ha använt föräldrapenning för hela förväntad månstiden kan återgå till etablerings- eller arbetsmarknadsåtgärder eller studier. För den förälder som behöver öka sitt uttag av föräldrapenning, oftast en man, blir dock effekten att etableringstiden eller frånvaron från arbetsmarknaden kan komma att förlängas något jämfört med i dag. Mot detta får vägas att det sker en utjämning av föräldraledighetslängden mellan män och kvinnor. Detta ligger i linje med regeringens målsättningar som de uttrycks i bland annat delmålen för jämställdhetspolitiken och för utgiftsområdesmålet för familjepolitiken om ett jämställt föräldraskap (se t.ex. prop. 2015/16:1, utg.omr. 12). En mer jämn fördelning av ledigheten, som möjliggör arbetsmarknadsanpassning för båda föräldrarna, är även fördelaktigt för barnhushållets ekonomi på lång sikt och för ekonomisk självständighet.

En reservering även av dagar med föräldrapenning på grundnivå innebär bland annat att samtliga eller huvuddelen av dagarna med föräldrapenning kommer att vara reserverade för de föräldrar som kommer till Sverige med barn och som berörs av begränsningsregeln inom föräldrapenningen (12 kap. 12 § andra stycket SFB). Flexibiliteten minskar således något för denna grupp. *Luleå kommun* anför att för barn och föräldrar i utsatta situationer så bör undantag från reserveringen övervägas. Instanser så som *Sveriges kvinnolobby* tillstyrker förslaget mot bakgrund av att det kan få särskilt stor effekt för grupper av kvinnor som står långt från arbetsmarknaden, exempelvis nyanlända och utrikes födda kvinnor. Även *Arbetsgivarverket* anser att förslaget är mycket positivt ur ett arbetsmarknadsperspektiv för dem som står långt ifrån arbetsmarknaden, för att underlätta etableringsinsatser och för snabbare återgång i arbete.

Föräldrapenningen är inte en behovsprövad försäkring utan bygger på vissa generella principer. Föräldrar som kommer till Sverige med barn är i och för sig en grupp som kan ha särskilda utmaningar. Etableringen på arbetsmarknaden tar tid för vissa grupper, särskilt för utrikes födda kvinnor, vilket resulterar i att barnhushåll kan leva med låg ekonomisk

standard under lång tid. Behovet av föräldrarnas stöd för anpassning kan vara stort samtidigt som det för äldre barn kan vara positivt för exempelvis språkutvecklingen med deltagande i förskola (se vidare prop. 2016/17:154 s. 57). Mot detta ska vägas behovet av att uppnå en mer jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet, behovet av att förbättra etableringen på arbetsmarknaden för framför allt utrikes födda kvinnor och barnets rätt till båda föräldrarna. Det bör också betonas att för ett barn som föds i Sverige eller som är under ett år när det blir bosatt i Sverige omfattar reserveringen 90 dagar av totalt 195 dagar som kan betalas ut på grund- eller sjukpenningnivå för respektive förälder. Detta innebär att det även fortsatt finns stora möjligheter till flexibel användning när barnet är litet. Lägstanivån ingår inte i reserverade dagar. Det finns även goda möjligheter att använda reserverade dagar på grundnivå flexibelt, exempelvis genom att ta ut hel ersättning på grundnivå men enbart reducera arbetstiden med en timme. Regeringen anser därför inte att det bör göras undantag från reserveringen för vissa grupper.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser regeringen att en reservering av även grundnivådagar i föräldrapenningen ökar likformigheten, förenklar regelverket och underlättar för Försäkringskassans administration. En reservering ökar incitamenten att dela föräldrapenningen mer lika mellan män och kvinnor, vilket är en för regeringen viktig målsättning som gäller oavsett föräldrarnas inkomstnivåer. En mer jämställd fördelning av föräldrapenningen ökar även barns tillgång och möjlighet till omsorg av båda föräldrarna och kan även bidra till en snabbare etablering på arbetsmarknaden för framför allt utrikes födda kvinnor. Om vården av barn delas mer lika och förutsättningarna för både män och kvinnor att delta på arbetsmarknaden förbättras, minskar även hushållens sårbarhet för ekonomisk utsatthet vilket är positivt för barns levnadsvillkor.

5.2 En sambo ska likställas med en förälder utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn

Regeringens förslag: En förälders sambo ska likställas med en förälder vid tillämpning av bestämmelserna om föräldrapenningsförmåner utan krav på att föräldern och sambon ska ha varit gifta med varandra eller ska ha eller ha haft barn tillsammans.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna som har svarat ställer sig positiva till förslaget, har inget att invända eller har inga synpunkter t.ex.: *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Försäkringskassan*, *Socialstyrelsen*, *Folkhälsomyndigheten*, *Myndigheten för familjerätt och föräldraskaps-stöd*, *Inspektionen för socialförsäkringen*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Arbetsgivarverket*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Länsstyrelsen i*

Några instanser ställer sig positiva till förslaget men framför vissa synpunkter: *Sveriges kvinnolobby* vill framhålla vikten av att analysera effekterna av ändringen. *RFSL* välkomnar förslaget men beklagar att utredningens förslag präglas av ett par-normativt synsätt. De anser att förslaget borde ha inkluderat fler familjekonstellationer är vad som nu föreslås och förespråkar i stället en lösning där alla som tar ett föräldraansvar för ett barn ska kunna likställas med förälder i föräldraförsäkringens mening, oavsett inbördes relationer.

Uppsala universitet påpekar att det kan tänkas att en förälder motsätter sig att barnet under en period vårdas av den andra förälderns sambo vilket riskerar att skapa eller öka motsättningar mellan barnets båda föräldrar.

Sveriges Kommuner och Landsting och *Arbetsgivarverket* framför att förslaget innebär att planeringsförutsättningarna för arbetsgivarna kan förändras till det sämre när fler kan vara frånvarande med föräldrapenning, men att fördelarna och behovet av modernisering överväger. *Arbetsförmedlingen* framför att förslaget bedöms ha ingen eller mycket begränsad påverkan på arbetsmarknaden.

Skälen för regeringens förslag: Vårdnadshavarna till ett barn har en självständig rätt till föräldrapenning, med hälften var av dagarna. Vårdnadshavarna har även möjlighet att avstå viss del av dagarna till en annan förälder eller därmed likställd person. En vårdnadshavare har i dag möjlighet att avstå dagar med föräldrapenning till sin sambo enbart i de fall de tidigare har varit gifta med varandra eller har eller haft barn tillsammans. Om dessa förutsättningar saknas likställs inte sambon med en förälder enligt 11 kap. 4 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, och förälderns sambo kan därmed inte få föräldrapenning. Motsvarande krav på gemensamma barn gäller enligt nämnda bestämmelse inte för att en förälders make ska likställas med en förälder. Enligt regeringens mening framstår denna skillnad i regelverket som omotiverad och omodern. Bland annat *Svenskt Näringsliv*, *LO*, *Föreningen Sveriges Socialchefer*, *Saco*, *Jämställdhetsmyndigheten* och *Linköpings kommun* gör samma bedömning och anser att förslaget är en relevant modernisering som bättre speglar dagens familjerelationer. En person som stadigvarande bor tillsammans med föräldern kan naturligtvis vara lika delaktig i vården av ett barn även om denne inte är gift med föräldern. Det kan också tyckas onödigt att ett par ska behöva ingå äktenskap för att få tillgång till föräldrapenningen. En möjlighet för barnets förälder att få avstå dagar till en sambo utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn skulle förbättra möjligheten att använda föräldrapenningen för fler familjer med olika familjekonstellationer. Det kan till exempel handla om att en vårdnadshavare är sammanboende med någon som inte har vårdnaden om barnet eller på annat sätt kan likställas med förälder, eller att två samkönade par väljer att skaffa barn tillsammans och vårdnadshavarnas partner är delaktiga i vården av barnet. Att en sambo i detta sammanhang likställs med en make får anses vara till fördel för barnet som kan vårdas av fler närstående personer som tar ett föräldraansvar. Det kan också handla om ombildade familjer där en bonusförälder en period avlastar föräldern i vården av barnet eller att bonusföräldern ges

en möjlighet att vara än mer närvarande i vården av barnet. En möjlighet att avstå dagar till en sambo skulle vara värdefull för alla familjer – oavsett familjekonstellation – där föräldern och sambon inte önskar ingå äktenskap för att få tillgång till föräldrapenning. RFSL anför att förslaget är för begränsat och därmed utestänger exempelvis familjekonstellationer där fler föräldrar än två stadigvarande bor tillsammans, där de två vårdnadshavarna är gifta med varandra och det finns en tredje (och eventuellt fjärde) vuxen som utövar föräldraskap eller i familjekonstellationer där vårdnadshavaren/vårdnadshavarna inte bor tillsammans med den eller de som kommer att ta föräldraansvar för ett barn. RFSL anser att vem som får ta del av föräldrapenningen borde avgöras av om man har ett föräldraansvar för barnet och inte vilka relationer man har till andra vuxna.

Förslaget att utvidga den krets som likställs med förälder till att även omfatta sammanboende som inte tidigare varit gifta och som saknar gemensamma barn innebär att fler familjekonstellationer inkluderas i möjligheterna att vårda ett barn med föräldrapenning. Föräldrapenningen har med den föreslagna utvidgningen en stor flexibilitet och om vårdnadshavarna avstår dagar kan flera personer med föräldraansvar inkluderas. I betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101) föreslås ytterligare utvidgningar av möjligheterna att överlåta föräldrapenning, utan krav på sammanboende eller med andra krav på inbördes relationer mellan vuxna. Betänkandet har varit på remiss till den 2 maj 2018 och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. I detta sammanhang bör det påpekas att den självständiga rätten till föräldrapenning alltså grundar sig på vem som är barnets vårdnadshavare. Enligt föräldrabalken kan två personer vara vårdnadshavare och dessa har tydligt utpekade rättigheter och skyldigheter gentemot barnet.

Ytterligare positiva aspekter med förslaget är att det finns fördelar med att den personkrets som likställs med föräldrar så långt det är möjligt är lika inom föräldrapenningen och den tillfälliga föräldrapenningen. Det förenklar regelverket, tillämpningen och administrationen samt underlättar föräldrarnas planeringsförutsättningar på både kort och lång sikt. Sådana fördelar anför även flera remissinstanser såsom *Svenskt Näringsliv*, *Arbetsgivarverket*, *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *LO*.

Mot förslaget om vidgat föräldrabegrepp kan det anföras att krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn möjligen skulle kunna vara lättare att kontrollera än enbart ett krav på att personen ska vara sambo med föräldern. Denna ordning gäller dock redan i dag inom den tillfälliga föräldrapenningen utan några större tillämpningsproblem.

Av 1 § sambolagen (2003:376) framgår att med sambor avses två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll. Som *Uppsala universitet* framför finns det enligt sambolagen inget krav på parterna att vårda ett barn gemensamt och ett sådant krav ställs heller inte i SFB. Vid bedömningen av om två personer ska uppfattas som sambor tar man hänsyn till om förhållandet är varaktigt, om de har gemensam bostad och ekonomisk hushållsgemenskap. I förarbetena till sambolagen anges att kravet på varaktighet i förhållandet bör kunna anses uppfyllt om samborna är folkbokförda på samma adress

Prop. 2017/18:276 (prop. 2002/03:80 s. 44). Någon mer omfattande prövning av om det rör sig om ett samboförhållande torde i normala fall alltså inte behöva göras. Regeringen ser därmed inte heller av denna anledning något bärande skäl mot att vidga den krets som likställs med en förälder inom föräldrapenningen.

Uppsala universitet anför att en utvidgad krets som kan använda föräldrapenning i vissa fall skulle kunna bidra till ökade motsättningar mellan barnets föräldrar om den ena föräldern motsätter sig att den andra föräldrarnas sambo vårdar barnet. Dagens överlåtelsemöjligheter används i dag sparsamt och i många fall tas föräldrapenning ut enbart av vårdnadshavarna. Det saknas, som *Uppsala universitet* anför, information om den möjlighet som i dag finns att överlåta föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning leder till konflikter mellan föräldrarna. Det är viktigt att reglerna är utformade för att se till barnets bästa och inte i onödan skapar konflikter mellan föräldrarna, särskilt då risk finns att sådana konflikter medför att barnet kommer att påverkas negativt. Det kan inte uteslutas att en möjlighet att avstå föräldrapenning även till en sambo kan innebära en risk för konflikter mellan föräldrar som t.ex. nyligen har separerat. Risken torde dock vara begränsad. Förslaget medför fördelar för föräldrar som ingår i en familjekonstellation där det i dag kan krävas ett giftermål enbart i syfte att få möjlighet att vara föräldraledig med föräldrapenning. Grundregeln är också fortfarande att föräldrapenningen tillfaller vårdnadshavarna med hälften var. Vårdnadshavaren kan därefter självständigt, utan godkännande från den andra vårdnadshavaren, besluta om en eventuell överlåtelse. Utvidgningen och möjligheten till överlåtelse kan vara mycket betydelsefull för vissa föräldrar och familjekonstellationer och ger även barnet möjligheter till goda relationer med fler vuxna. Regeringen anser dock att möjligheten till överlåtelse av föräldrapenning bör följas upp med hänsyn till föräldrars och barns situation.

Regeringen föreslår att en förälders sambo vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenning ska likställas med en förälder utan krav på att de tidigare ska ha varit gifta med varandra eller ha eller ha haft barn tillsammans. Detta innebär att en vårdnadshavare kan avstå sin rätt till föräldrapenning till fler än vad som är fallet i dag, vilket är positivt för familjekonstellationer och för barn eftersom flera vuxna då kan ta ett omvårdnadsansvar. Förslaget bedöms därför även vara positivt för barns välmående och uppväxtvillkor.

Med anledning av förslaget om ändring i 11 kap. 4 § SFB föreslås en följdändring i 11 kap. 5 § SFB. I bestämmelsen anges att sambo och familjehemsförälder ska likställas med förälder vid tillfällig föräldrapenning. Eftersom kravet på äktenskap och gemensamma barn slopas för sambo behövs inte en bestämmelse i 11 kap. 5 § första stycket 1 SFB med samma innebörd. *Lagrådet* har anført att ett mer naturligt och tydligare skrivsätt som i och för sig kräver följdjusteringar förefaller vara att låta de två styckena i 5 § bilda andra och tredje stycken i 4 §. Regeringen är tveksam till om en sådan ordning skulle bli tydligare särskilt då den kräver följdändringar och innebär att 5 § skulle upphävas. Regeringen anser att det finns en pedagogisk fördel med att låta bestämmelserna ligga kvar i två olika paragrafer.

När det gäller begreppet särskilt förordnad vårdnadshavare i 11 kap. 4 § SFB har *Lagrådet* framfört att behovet av tillägget ”som har vård om barnet” för särskilt förordnade vårdnadshavare bör övervägas i den fortsatta beredningen. Som *Lagrådet* påpekar finns även i 12 kap. 3 § SFB en bestämmelse som innehåller ett vårdkrav. Enligt 12 kap. 2 § första stycket SFB krävs för rätt till föräldrapenning att en förälder vårdar barn under tid när han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete. Under sådan tid gäller enligt 12 kap. 3 § SFB också som villkor för föräldrapenning att föräldern till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet på det sätt som krävs med hänsyn till barnets ålder.

Som *Lagrådet* framför är begränsningen för särskilt förordnade vårdnadshavare i 11 kap. 4 § SFB inte ny. Dessutom finns i SFB motsvarande krav på att ha vård om barnet för att särskilt förordnade vårdnadshavare ska likställas med förälder avseende rätt till vårdbidrag enligt 22 kap. 2 § SFB. Detsamma gäller från och med den 1 januari 2019 för rätt till omvårdnadsbidrag (enligt 22 kap. 2 § SFB i dess lydelse enligt prop. 2017/18:190, bet. 2017/18:SfU23 och rskr. 2017/18:388). Som framgår av *Lagrådets* yttrande finns också en motsvarande begränsning i föräldraledighetslagen (1995:584). Det skulle mot denna bakgrund krävas en djupare analys än vad som är möjligt inom ramen för det pågående lagstiftningsärendet för att överväga att ta bort tillägget att en särskilt förordnad vårdnadshavare ska ha vård om barnet.

5.3 En sambo ska ges ledighetsrätt utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn

Regeringens förslag: En förälders sambo ska ha rätt till föräldraledighet från arbetet utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn.

Bestämmelsen i 1 § föräldraledighetslagen ska formuleras på ett nytt sätt.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Promemorians konsekvensbeskrivning och bedömning (S2018/01985/FST): Överensstämmer med det regeringen anför.

Remissinstanserna: De av remissinstanserna som har lämnat svar på utredningens förslag ställer sig antingen positiva till förslaget, har inget att invända eller har inga synpunkter, t.ex.: *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Barnombudsmannen*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Arbetsgivarverket*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Länsstyrelsen i Örebro län*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Botkyrka kommun*, *Landskrona stad*, *Linköpings kommun*, *Malmö stad*, *Sundbybergs stad*, *Luleå kommun*, *Svenskt Näringsliv*, *LO*, *TCO* och *Saco*.

En stor majoritet av de remissinstanser som har lämnat svar på promemorian ställer sig antingen positiva, har inget att invända eller har inga synpunkter på de konsekvenser som beskrivs. *Svenskt Näringsliv* avstyrker. *Saco*, *Myndigheten för delaktighet* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framför att bestämmelsen om vem som kan få

Prop. 2017/18:276 omvårdnadsbidrag enligt 22 kap socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, bör ses över.

Skälen för regeringens förslag: Som en följd av förslaget att en förälders sambo ska likställas med en förälder inom föräldrapenningsförmånerna utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn (avsnitt 5.2) föreslås en motsvarande ändring i föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL. För att en sambo som inte har barn med föräldern eller har varit gift med föräldern ska kunna utnyttja möjligheten att få föräldrapenning krävs, om han eller hon har en anställning, en rätt att få vara ledig från denna. De remissinstanser som kommenterar förslaget specifikt, som *Svenskt Näringsliv*, *Uppsala universitet* och *Sveriges Kommuner och Landsting* är positiva till förslaget och ser det som en naturlig konsekvens av motsvarande ändring i SFB.

Förslaget om ändring i FLL innebär att förälders sambo kan få rätt till ledighet utan krav på gemensamma barn eller tidigare äktenskap även i en annan situation än vid uttag av föräldrapenning. Så blir fallet för den som likställs med förälder till ett barn för vilket det kommer att kunna lämnas omvårdnadsbidrag. Riksdagen har den 13 juni 2018 bifallit förslagen i prop. 2017/18:190 Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning där bl.a. förslag om omvårdnadsbidrag ingår (bet. 2017/18:SfU23, rskr. 2017/18:388). I det fall omvårdnadsbidrag lämnas för ett barn ska en förälder få rätt till förkortning av normal arbetstid. Detta för att underlätta för dem som har barn med funktionsnedsättning att kombinera omvårdnaden av barnet med en anställning. Rätt till ledighet förs in som en ny bestämmelse i 9 § FLL. Bestämmelsen ska träda i kraft den 1 januari 2019. Förslaget om en utvidgning av personkretsen i 1 § FLL kommer därmed att påverka även rätten till ledighet i samband med att omvårdnadsbidrag lämnas. I de fall det lämnas omvårdnadsbidrag för ett barn blir det då alltså möjligt även för en förälders sambo att gå ned i arbetstid, utan att det krävs att sambon har eller har haft gemensamma barn eller tidigare ingått äktenskap med föräldern. Ett flertal instanser, bland annat *Jämställdhetsmyndigheten*, *Arbetsgivarverket* och *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd* ställer sig positiva till de konsekvenser (beskrivna i promemorian S2018/01985/FST) förslaget får för föräldrar till barn för vilka det kommer kunna lämnas omvårdnadsbidrag. *Svenskt Näringsliv* är negativt till de konsekvenserna förslaget har och anför att en utökad rätt till ledighet för sambo innebär en begränsning av företagets möjligheter till planering. Regeringen anser att eventuella problem för arbetsgivare torde vara begränsade och hanterbara. Det underlättar för föräldrar om det finns en flexibilitet kring vem som ska vårda och stödja barnet. En sådan flexibilitet får anses särskilt betydelsefull för föräldrar till barn med funktionsnedsättning då de har särskilda utmaningar när det gäller att kombinera arbetsliv med privatliv. Flera personer kan därmed också behöva turas om att ta hand om barnets behov. En möjlighet att gå ner i arbetstid även för förälders sambo skapar förutsättningar att anpassa vardagen på ett sådant sätt att det passar barnets behov, t.ex. i de fall nya familjekonstellationer har uppstått. Det skapar även förutsättningar för de vuxna parterna i de nya familjekonstellationerna att ta ansvar för barnet.

Länsstyrelsen i Jönköpings län framför att det är önskvärt att reglerna för vilka personer som jämställs med föräldrar ska vara desamma så långt

som möjligt och de anser att det kan vara aktuellt att se över bestämmelsen i 22 kap. SFB. *Saco* och *Myndigheten för delaktighet* framför att även sambo bör inkluderas bland dem som kommer kunna uppbära omvårdnadsbidrag enligt 22 kap SFB.

Regeringen anser med anledning av ovanstående att en förälders sambo bör ha rätt till ledighet från arbetet utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn. En sådan rätt anser regeringen bör kunna komma att aktualiseras vid föräldrapenning och vid omvårdnadsbidrag. Regeringen delar vidare uppfattningen som *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Saco* framfört att det, i ett annat sammanhang, kan vara aktuellt att se över bestämmelsen om förälders sambo avseende omvårdnadsbidraget i 22 kap. SFB.

Ny formulering av 1 § föräldraledighetslagen

Regeringen anser att det, förutom ändringen av bestämmelsen om förälders sambo, bör göras ett antal redaktionella ändringar i 1 § FLL, något som flertalet remissinstanser instämmer i. I paragrafens första stycke regleras att en arbetstagare som är förälder har rätt att vara ledig från sin anställning enligt vad som anges i lagen. Samma rätt har i vissa fall även andra arbetstagare. Regleringen innebär att de personkategorier som räknas upp i paragrafens andra stycke likställs med en förälder vid tillämpningen av bestämmelserna i lagen (jfr t.ex. prop. 1984/85:78 s. 92 och utformningen av 26 kap. 15 § SFB). Andra stycket har därmed sin motsvarighet i den reglering som finns om likställd förälder inom föräldraförsäkringen och som regleras i 11 kap. 4 och 5 §§ SFB. Vem som likställs med förälder när det gäller vårdbidrag regleras i 22 kap. 2 § SFB. Motsvarande bestämmelse när det gäller omvårdnadsbidrag (enligt prop. 2017/18:190, bet. 2017/18:SfU23 och rskr. 2017/18:388) är likalydande med bestämmelsen avseende vårdbidrag. Uppräkningen i 1 § andra stycket FLL skiljer sig dock i sin ordalydelse från uppräknigen i SFB. När det i 11 kap. 4 § 3 och 22 kap. 2 § 3 SFB används uttrycket ”särskild förordnad vårdnadshavare” används i 1 § andra stycket 1 FLL uttrycket ”rättslig vårdnadshavare” och när det i 11 kap. 4 § 4 och 22 kap. 2 § SFB används uttrycket ”blivande adoptivförälder” och i 11 kap. 5 § 2 SFB uttrycket ”familjehemsförälder” används i 1 § andra stycket 2 FLL uttryckssättet ”tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem”. Någon skillnad i sak torde dock inte ha varit avsedd (jfr 2 kap. 15 och 16 §§ SFB, prop. 2008/09:200 s. 414 f.). I fråga om blivande adoptivförälder och familjehemsförälder föreslår regeringen att dessa beskrivs genom de definitioner av begreppen som finns i 2 kap. 15 § SFB (i lydelse enligt prop. 2017/18:121, bet. 2017/18:CU14 och rskr. 2017/18:372) och 16 § SFB eftersom motsvarande definitioner inte finns i FLL. Om bestämmelsen avseende blivande adoptionsföräldrar formuleras i överensstämmelse med 2 kap. 15 § SFB i angiven lydelse skulle det också innebära en bättre överensstämmelse mellan 1 § FLL och ordalydelsen i 5 § första stycket FLL.

Diskrepansen mellan FLL och SFB uppkom när balken infördes och flera uttryck som användes i den tidigare gällande lagen (1962:381) om allmän försäkring, förkortad AFL, ersattes med nya uttryck. Någon motsvarande ändring gjordes inte i FLL. Innan dess var uppräknigen av

Prop. 2017/18:276 vilka som likställs med föräldrar enligt FLL respektive vilka som likställdes med föräldrar enligt AFL i huvudsak densamma. I förarbetena till den tidigare gällande lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. anges att föräldrabegreppet är identiskt med det som finns i AFL och om tvist skulle uppkomma om huruvida en arbetstagare har rätt att få ledighet i egenskap av förälder får det lösas med utgångspunkt i AFL:s föräldrabegrepp (prop. 1977/78:104 s. 40 f.). När den nu gällande FLL trädde i kraft 1995 fördes bestämmelsen om vilka som omfattas av lagen över från den dåvarande lagen efter enbart språkliga ändringar (prop. 1994/95:207 s. 42).

Rätten till föräldraledighet i FLL är i flera fall frikopplad från föräldraförsäkringen varför det i och för sig inte finns något hinder för att ha olika uttryckssätt och regler i FLL och SFB om vilka som likställs med förälder. Eftersom de personkategorier som likställs med förälder i FLL respektive SFB, avseende föräldraförsäkringen, väsentligen tycks överensstämma ser regeringen emellertid flera fördelar med att använda samma uttryck. Inte minst torde en sådan ordning underlätta tillämpningen. *Linköpings kommun, Svenskt Näringsliv, Jämställdhetsmyndigheten* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län* är instanser som instämmer i bedömningen och som framför att likalydande begrepp underlättar tillämpningen och är viktiga för att underlätta individens och familjens möjligheter att förstå regelverkets utformning och för att kunna göra informerade val.

För rätt till vårdbidrag och omvårdnadsbidrag (enligt prop. 2017/18:190, bet. 2017/18:SfU23 och rskr. 2017/18:388) finns det dock fortfarande ett krav i 22 kap. SFB på att sambo tidigare ska ha varit gift med eller ha gemensamma barn med föräldern för att likställas med förälder. Vid vårdbidrag och omvårdnadsbidrag likställs inte heller familjehemsförälder med förälder och personkretsen vid adoption begränsas ytterligare jämfört med 2 kap. 15 § SFB (prop. 2008/09:200 s. 404). Det innebär att det även med de här föreslagna förändringarna fortfarande kommer att finnas en viss skillnad mellan FLL och SFB som helhet när det gäller vilka som kan likställas med föräldrar.

När det gäller *Lagrådets* synpunkter på särskilt förordnad vårdnadshavare, se avsnitt 5.2.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Äldre föreskrifter i socialförsäkringsbalken ska fortfarande gälla för föräldrapenningsförmåner som avser dagar före ikraftträdandet.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslog ett ikraftträdande den 1 januari 2019 och en övergångsbestämmelse i socialförsäkringsbalken med innebörden att äldre

föreskrifter fortfarande skulle gälla för föräldrapenning för barn som har fötts före ikraftträdandet eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

Promemorians förslag (S2017/07382/FST): Överensstämmer med regeringens förslag till ikraftträdande avseende förslaget om ändring av 12 kap. 17 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. I övrigt föreslog promemorian detsamma som utredningen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har valt att inte kommentera ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna eller har inget att invända eller har inga synpunkter. *LO* anser att förslaget om reserverad grundnivå bör införas snarast. *TCO* anser att förslagen om grundnivå och sambo bör införas skyndsamt. *Försäkringskassan* föreslår att övergångsbestämmelserna om att reservera grundnivån ska omfatta alla barn, oavsett när de är födda. *Försäkringskassan* anför att om förslaget inte omfattar alla barn kommer det att finnas två parallella regelverk och administrationskostnaderna för att hantera reserverade dagar och avstående kommer att vara högre. Kostnaderna påverkas av att det vid varje avståendetillfälle måste utredas om föräldern har en sjukpenninggrundande inkomst för att därefter fastställa om det finns föräldrapenning på grund- eller sjukpenningnivå att använda och slutligen om det då finns en rätt att avstå dagar. Om regelverket är detsamma oavsett barns födelseår underlättas därmed administrationen och kostnaderna minskar. *Försäkringskassan* anför också att det kan underlätta för föräldrarna att samma regelverk gäller om föräldrarna har flera barn.

Frågan om övergångsbestämmelsernas utformning har beretts under hand med *Försäkringskassan*.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen föreslog ett ikraftträdande den 1 januari 2019. Regeringen föreslår dock att ikraftträdande sker först den 1 juli 2019, vilket bland annat ger *Försäkringskassan* möjlighet att förbereda nödvändiga ändringar.

Barnets födelsedatum är normalt utgångspunkten för förändringar av regelverket inom föräldraförsäkringen eftersom detta ger föräldrarna goda förutsättningar för planering. Det är därför inte ovanligt att olika regelverk för föräldrapenning gäller i en familj om föräldrarna har flera barn. Regeringen konstaterar dock att om förslagen om att reservera grundnivån och att likställa sambo utan gemensamma barn eller tidigare äktenskap med förälder även gäller för barn födda före ikraftträdandet så som *Försäkringskassan* förespråkar, kan effekten avseende en mer jämställd fördelning av föräldrapenning förstärkas samt ge fler barn tillgång till fler personer som tar ett föräldraansvar för barnet genom ökade möjligheter till föräldrapenning och föräldraledighet. *LO* och *TCO* framför att de anser att förslaget om att reservera även grundnivån bör införas skyndsamt. *TCO* framför även att de anser att förslaget om att likställa sambo med förälder bör införas skyndsamt. Det är inte möjligt att tidigare reläggas ikraftträdandetidpunkten, men effekterna av förslagen kan sägas tidigareläggas med de föreslagna övergångsbestämmelserna.

Även när det gäller målsättningen om en snabbare etablering på arbetsmarknaden för framför allt utrikes födda kvinnor finns fördelar med att bestämmelserna om att reservera grundnivån omfattar samtliga barn. Med dagens bestämmelser kan en förälder som står långt från arbetsmarknaden och är föräldraledig under långa perioder riskera att få en för-

Prop. 2017/18:276 senad etablering. Förslaget innebär att den potentiella föräldraledighets-tiden därmed kan komma att förkortas och fördelas mer jämställt vilket kan gynna framför allt kvinnors ekonomiska självständighet. Om Försäkringskassans administration och information underlättas av att bestämmelsen gäller samtliga barn är det också positivt.

Föräldrarnas planering av föräldraledigheten kan påverkas av att förut-sättningarna ändras. Regeringen anser därför att det behövs övergångs-bestämmelser som stärker föräldrarnas planeringsmöjligheter.

Lagrådet anser att övergångsbestämmelsen bör kunna formuleras om enligt följande ”äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapennings-förmåner som avser dagar före ikraftträdandet”. Regeringen delar denna bedömning och föreslår därför en övergångsbestämmelse med den lydelsen.

Regeringen anser att för att ytterligare underlätta föräldrarnas planering behöver Försäkringskassan informera om att även grundnivån i föräldra-penningen ska vara reserverad, genom ordinarie kanaler eller på sådant sätt som myndigheten själv bedömer uppfyller syftet.

Regeringen föreslår vidare att det ges en rätt till ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584) från och med ikraftträdandedatumet. I enlighet med förslaget från utredningen föreslås inga övergångs-bestämmelser i den delen.

7 Konsekvenser av förslagen

7.1 Effekter för jämställdheten och för enskilda

Förslagen om att reservera grundnivån och utvidga den krets som likställs med förälder till att även inkludera förälders sambo som inte tidigare varit gift med eller har barn med föräldern väntas som helhet ha positiva effekter för enskilda föräldrar och för jämställdheten. De bedöms också ha positiva effekter för jämlikheten när fler familjekonstellationer och grupper än i dag ges möjlighet eller ökade incitament till ett delat och jämställt föräldraskap. Förslaget om att reservera grundnivån förväntas leda till en mer jämn fördelning av föräldrapenning och föräldraledighet och på det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Det är i dag i huvudsak kvinnor som använder föräldrapenning på grundnivå. I t.ex. de fall då båda föräldrarna har sådan ersättning är det möjligt för den ena vårdnadshavaren att använda hela förmånstiden om den andra vårdnadshavaren avstår dagar. Med dagens uttagmönster är det oftast kvinnan som använder föräldrapenningen under en längre period. En längre frånvaro på grund av vård av barn kan försena återinträde eller etablering på arbetsmarknaden. En mer jämställd fördelning av betalt och obetalt arbete och mer jämställda förutsättningar att delta i t.ex. etableringsinsatser ger på sikt ökade möjligheter till ekonomisk självständighet för framför allt kvinnor.

En reservering av föräldrapenningdagar är normerande såtillvida att de flesta föräldrar inte vill förlora för många dagar för barnet och därmed får ökade incitament till att båda vårdnadshavarna ska använda föräldrapenning. Utifrån tidigare erfarenheter av vilka effekter reserverade månader har haft på uttaget av föräldrapenning kan män förväntas anpassa uttaget utifrån det nya regelverket. Förändringen kommer dock inte att ske i samma takt eller med lika stor kraft i samtliga grupper som har ersättning på grundnivå. Hänsyn bör också tas till att Försäkringskassan tidigare har bedömt att även grundnivån har omfattats av reserverade dagar. Det är inte säkert att den förändrade tillämpningen är känd bland föräldrar vilket kan innebära att beteendeförändringarna blir små.

Förslaget förväntas bidra till att kvinnor och mäns föräldrapenning-uttag kommer att bli mer jämställt och att även föräldraledighetslängden kommer att utjämnas något mellan män och kvinnor. En sådan utjämning innebär att kvinnors frånvaro från arbetsmarknaden minskar, på kort såväl som på lång sikt, eftersom längre föräldraledigheter har ett samband med fortsatt ansvar för hem- och omsorgsarbete och med deltidsarbete. Med mer tid på arbetsmarknaden och större möjligheter till betalt arbete ges bättre förutsättningar för t.ex. en god löneutveckling och karriärmöjligheter. Kvinnors ekonomiska självständighet stärks när graden av självförsörjning ökar, både på kort och på lång sikt. Om obetalt arbete i högre utsträckning än i dag ersätts med betalt arbete, kan livsinkomsten och den framtida pensionen för kvinnor komma att förbättras. Genom att fler kvinnor arbetar stärks även konkurrensen på arbetsmarknaden.

Föräldrapenning på grundnivå är oftast den föräldrapenningnivå som de som kommer till Sverige med barn är hänvisade till den första tiden i Sverige. Utrikes födda kvinnor har som grupp sämre arbetsmarknadsanknytning än inrikes födda kvinnor, även om variationerna inom gruppen är stora. Särskilt kvinnor som kommer som flyktingar eller anhöriginvandrare har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och en längre föräldraledighetsperiod kan förlänga etableringstiden ytterligare. Därför kan dessa kvinnor särskilt gynnas av en kortare föräldraledighet och en tidigare kontakt med arbetsförberedande åtgärder som exempelvis etableringsinsatser. Förslaget bidrar därför till att stärka kvinnors etablering på arbetsmarknaden och därmed till det jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet.

Samtidigt kan en längre ledighet för män komma att ha negativa utfall på arbetsmarknaden för dem som grupp, exempelvis gällande löneutveckling. För män kan en längre föräldraledighet även resultera i en förlängd etableringstid för dem som står långt från arbetsmarknaden. Det är dock inte alla som väljer att använda de reserverade dagarna, vilket leder till att de förväntade effekterna skiljer sig åt mellan olika grupper. Förslaget likabehandlar dock föräldrar avseende reserverade dagar oavsett inkomstnivåer, vilket ökar likformigheten och förutsägbarheten i försäkringen och på sikt även kan påverka normer om hur föräldraledigheten kan fördelas.

Förslagen om att utvidga den krets som likställs med förälder till att även inkludera sambo utan gemensamma barn väntas som helhet ha positiva effekter för enskilda föräldrar och för jämställdheten. Förslagen bedöms också ha positiva effekter för jämlikheten när fler familjekonstellationer och grupper än idag ges möjlighet till ett delat och jämställt föräldraskap. Förslagen förväntas ha små effekter på den sammanlagda föräldraledighetens längd. Det kan dock konstateras att när föräldrar som i dag omfattas av möjligheten att använda föräldrapenning som en följd av förslagen väljer att i högre utsträckning avstå föräldrapenning till t.ex. sin sambo eller en annan person, så kommer föräldrarnas föräldraledighet och uttag av föräldrapenning att minska och fördelas mellan fler personer. Det kan bidra till en förkortning av långa föräldraledigheter för kvinnor och därmed ha positiva effekter på jämställdheten på arbetsmarknaden. *Sveriges Kvinnolobby* lyfter fram en potentiell risk att män skulle överlåta dagar till andra kvinnor än barnets mamma, exempelvis en ny partner eller bonusmamma och därmed upprätthålla en ojämförbar fördelning av föräldrapenningen. Regeringen vill framhålla att rätten till föräldrapenning i dag är delad lika mellan vårdnadshavarna och att förekomsten av reserverade dagar ökar incitamenten till en mer jämställd fördelning. Regeringen delar dock uppfattningen att förslaget effekter på jämställdheten bör följas upp. Uppföljningen bör även omfatta effekterna för egna företagare.

Semesterlön och pensionsrätt för barnår

Enligt 17 a § 3 semesterlagen (1977:480) är frånvaro från arbetet semesterlönegrundande när det gäller ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584) i fråga om tid för vilken föräldrapenning lämnas med anledning av barns födelse eller adoption enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. Någon lagändring med anledning av den nya möjligheten för en sambo att vara ledig med ersättning i form av föräldrapenning utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn behövs inte.

Bestämmelserna i SFB om pensionsrätt för barnår är ett sätt att kompensera föräldrar ekonomiskt för att det som de tjänar in till pensionen minskar när föräldern är föräldraledig eller arbetar deltid. Pensionsrätt för barnår betalas ut för ett barn i taget och kan enbart betalas ut till barnets vårdnadshavare. Det innebär att de som i dag är föräldrar utan att vara vårdnadshavare, eller tillhör den krets som likställs med föräldrar, inte kan få pensionsrätt för barnår. Föräldraledighet för en person som inte är vårdnadshavare men som med nuvarande regelverk har möjlighet att använda föräldrapenning kompenseras alltså inte i dag. Regeringen föreslår ingen ändring i detta avseende.

Omvårdnadsbidrag

Riksdagen har den 13 juni 2018 bifallit förslagen i prop. 2017/18:190 Reformerade stöd till personer med funktionsnedsättning (bet. 2017/18:SfU23, rskr. 2017/18:388). Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2019 och innebär bl.a. att föräldrar och därmed likställda ska

ges rätt till förkortad arbetstid när det lämnas omvårdnadsbidrag för ett barn. Reformen innebär en ökad flexibilitet för berörda föräldrar och även förbättrade möjligheter att kombinera omvårdnad och tillsyn med förvärvsarbete, vilket är bra för möjligheten till självförsörjning och för jämställdheten.

Förslaget i denna proposition innebär att även förälders sambo som inte tidigare varit gift med eller har barn med föräldern kommer kunna få möjlighet till förkortad arbetstid vid omvårdnadsbidrag. Möjligheten till förkortad arbetstid för den som likställs med förälder kan generellt komma att nyttjas till stor del av kvinnor, då deltidsarbete och hem- och omsorgsarbete generellt sett är ojämnt fördelat mellan könen. För de föräldrar som lever i nya familjekonstellationer underlättar det dock om det finns en flexibilitet kring vem som kan vårda och stödja barnet. Om fler personer ges möjlighet att turas om att ta hand om barnets behov, kan det medföra att förutsättningarna att kombinera familjeliv och arbetsliv ökar både för föräldrar och för dem som likställs med en förälder, jämfört med om enbart en förälder skulle ta ansvar för vården eller ha möjlighet att gå ned i arbetstid. När möjligheten att reducera arbetstiden för fler personer som står barnet nära nu utsträcks förstärks den flexibiliteten. Förslagen förväntas ha små effekter på den sammanlagda föräldraledighetslängden.

7.2 Effekter för barn

En jämnare fördelning mellan föräldrarna av föräldraledighet och föräldrapenning innebär att barnet kan få en ökad tillgång särskilt till sina pappor. En tidig och nära kontakt med båda föräldrarna gynnar barnet och stärker relationen till föräldrarna på både kort och lång sikt. De föräldrar som har rätt till ersättning endast på grundnivå, på grund av att de är nyanlända i Sverige, saknar eller har en låg inkomst får med förslaget om att reservera även grundnivån ett starkare incitament att fördela föräldrapenningen jämställt och framför allt män får drivkraft att ta en större del i vården av barnet. Förslaget stärker därmed barnets rätt till omvårdnad och kontakt med båda sina föräldrar. En längre ledighetsperiod med båda föräldrarna ger ökade förutsättningar för en god kontakt mellan föräldrar och barn även när barnet blir äldre.

Med en snabbare etablering på arbetsmarknaden för framför allt kvinnor ökar förutsättningarna för självförsörjning och en högre ekonomisk standard i hushållet vilket gynnar barnen. Förändringen i uttagsmönster sker dock inte med samma styrka i alla grupper av föräldrar. I vissa grupper, exempelvis för föräldrar med lägre inkomst och lägre utbildningsnivå, har mäns uttag av föräldrapenning inte ökat lika mycket som för män med högre inkomst och högre utbildningsnivå. Om mäns uttag av föräldrapenning inte ökar i vissa grupper finns en risk att reserverade föräldrapenningdagar för män inte tas ut, vilket kan vara en nackdel. En del barn riskerar därmed att få en kortare tid hemma, eventuellt med en tidigare förskolestart som följd. Regeringen anser dock att fördelarna med reserveringen av grundnivån för barn som grupp är så stora att de överväger, trots att förslaget till viss del skulle kunna få negativa konsekvenser, främst på kort sikt, för vissa enskilda barn om

Prop. 2017/18:276 ledighetsperioden förkortas. Flexibiliteten i föräldrapenningen är, trots en reservering, fortsatt stor. Det finns också fördelar med att barn behandlas lika, dvs. att föräldrarna ges samma incitament till ett jämställt föräldraskap och till att ta del i vården av barnet.

För många av de föräldrar som kommer till Sverige med barn och som berörs av begränsningsregeln innebär förslaget att flertalet eller samtliga dagar kommer att vara reserverade. Flexibiliteten minskar således för denna grupp vilket för barns del kan medföra kortare tid hemma med en förälder. I likhet med vad som anförs ovan bedöms dock de positiva konsekvenserna för de barn som omfattas överväga.

Regeringen föreslår också att en förälders sambo ska likställas med en förälder vid tillämpning av bestämmelserna om föräldrapenning. Även detta förslag är positivt för barn och för deras föräldrar och närstående. Barnets relation till föräldrarnas partner påverkas inte av om föräldern är gift eller sambo och förslaget bedöms öka barnets tillgång till närstående vuxna. Det kan inte uteslutas att en möjlighet att avstå föräldrapenning även till en sambo kan innebära en risk för konflikter mellan föräldrar som t.ex. nyligen har separerat. Risken torde dock vara begränsad. Förslaget ger ökade möjligheter till anknytning och goda relationer till vuxna som utövar föräldraskap. En tidig och nära kontakt med fler vuxna gynnar barnet och stärker relationen till föräldrarna på både kort och lång sikt. Förslaget stärker därmed barnets rätt till omvårdnad och kontakt med närstående. Barn för vilka det betalas ut omvårdnadsbidrag gynnas också av att fler vuxna som utövar föräldraskap kan få ökade möjligheter att tillgodose barnets behov av omvårdnad och tillsyn. Förslaget är även positivt för familjekonstellationer där man är flera som tar ett omvårdnadsansvar, eftersom fler familjekonstellationer inkluderas i möjligheten att gå ned i arbetstid när det lämnas omvårdnadsbidrag för ett barn vilket är positivt för jämlikheten. Förslagen bedöms sammantaget vara positiva för barns välmående och uppväxtvillkor.

7.3 Ekonomiska och administrativa effekter

Föräldraförsäkringen

Utgifterna för föräldrapenning och tillhörande statlig ålderspensionsavgift uppgick under 2016 till cirka 32,2 miljarder kronor. Utgifterna påverkas av flera olika faktorer, antalet dagar som används för ett barn, hur dagarna fördelas mellan föräldrarna, antalet barn som föds och ersättningsnivåerna. Förslaget om att reservera grundnivån i föräldrapenningen kan potentiellt både öka och minska utgifterna för föräldrapenningen. Om användningen av föräldrapenning på grundnivå minskar som en följd av förslaget, genom att framför allt män inte använder de dagar som annars skulle ha använts av kvinnor, kan utgifterna komma att minska något. Mot bakgrund av att tidigare förslag om att reservera dagar i föräldrapenningen har lett till en beteendeförändring – män har ökat sitt uttag – är det sannolikt att förslaget kommer att leda till att män använder fler dagar än vad som är fallet i dag. I de situationer då båda föräldrarna har ersättning på grundnivå påverkas dock inte utgifterna om dagarna istället tas ut av den andra föräldern. Om nyttjandet av grund-

nivådagar ökar per barn som en följd av förslaget kan utgifterna komma att öka. Eftersom Försäkringskassan tidigare tillämpat bestämmelserna på så sätt att även grundnivån har ansetts reserverad är det också oklart hur föräldrarnas kunskaper om möjligheten att överlåta dagar ser ut. Med anledning av ovanstående gör regeringen bedömningen att det sammantagna uttaget av föräldrapenning inte kommer att förändras i någon nämnvärd utsträckning och utgifterna för föräldraförsäkringen bedöms därmed vara marginella.

Regeringen gör bedömningen att det totala uttaget av föräldrapenning enbart kommer att påverkas marginellt när en sambo, i stället för en annan förälder, får möjlighet att använda föräldrapenningen. Utgifterna kommer därmed inte att påverkas särskilt.

Försäkringskassan

För att Försäkringskassan ska kunna sköta administrationen av föräldraförsäkringen enligt förslagen måste det ske en anpassning av it-system och till viss del handläggning. För att myndigheten även fortsatt ska kunna ha en effektiv handlägningsprocess och en hög automatiseringsgrad för utbetalning av föräldrapenning kan vissa anpassningar behöva göras med anledning av förslagen. Försäkringskassan bedömer att införandekostnaderna blir marginella. Enligt Försäkringskassan kan utredningens förslag komma att påverka förvaltningskostnaderna något men effekten är beroende av föräldrarnas beteendeförändringar och därför svår att beräkna. Försäkringskassan anger att förvaltningskostnaderna, i 2018 års prisnivå, kan förväntas öka med 0,4 mkr 2019 och 0,7 mkr 2020 och framåt. Förändringen av myndighetens kostnader bedöms rymmas inom befintliga anslagsramar.

7.4 Effekter för kommunerna

Den totala föräldraledighetstiden bedöms i genomsnitt inte påverkas av förslaget att grundnivån i föräldrapenningen reserveras. Män förväntas i hög grad använda de dagar med föräldrapenning som kvinnor inte kommer att ha möjlighet att använda. För vissa familjer kommer dock inte en sådan förändring att ske. *Statskontoret* pekar särskilt på att det finns skillnader i uttaget av föräldrapenning mellan olika grupper, där män med låga inkomster oftare använder färre dagar än andra. De framför att det är osäkert om de grupper som i dag tar ut lite eller ingen föräldrapenning kommer att öka sitt uttag och att det, om så inte sker, finns en risk för att föräldraledigheten blir kortare och förskolestarten tidigare läggs för vissa barn. I de fall det eventuellt uppstår ett glapp i försörjningen mellan perioder med föräldrapenning och andra inkomster kan behovet av ekonomiskt bistånd komma att öka något. En tidigare etablering på arbetsmarknaden kan dock komma att minska behovet av ekonomiskt bistånd. Regeringen bedömer sammantaget att effekterna för kommunerna kommer att vara marginella. *Arbetsgivarverket* anser att förslaget är mycket positivt ur ett arbetsmarknadsperspektiv för dem som står långt ifrån arbetsmarknaden, för att underlätta etableringsinsatser och för snabbare återgång i arbete och delar bedömningen att eventuella

Prop. 2017/18:276 effekter i form av tidigare förskolestart troligen blir mycket begränsade och avtagande över tid. Även *Linköpings kommun* framför att förslaget inte bedöms ha någon påverkan på förskoleverksamheten eller utbetalning av ekonomiskt bistånd som behöver beaktas. *Statskontoret* föreslår att användningen av föräldraförsäkringen följs upp, särskilt vad gäller ekonomiskt svaga grupper. Även *Sundbybergs kommun* kommenterar att det behövs framtida uppföljning och analys kring förändringarnas påverkan på föräldrars och barns välmående och effekterna för kommunernas ansvarsområden.

En möjlighet att överlåta föräldrapenning till förälders sambo som inte tidigare varit gift med eller har barn med föräldern ger föräldrar ökad flexibilitet att kombinera familjeliv och arbetsliv och bedöms inte påverka exempelvis utgifter för ekonomiskt bistånd eller för förskola eller pedagogisk omsorg. Det uppstår vidare inte några särskilda ekonomiska konsekvenser för kommunen när sambor får en rätt att förkorta normal arbetstid eftersom den gruppen är begränsad.

7.5 Effekter för arbetsgivare och företag

De förslag som lämnas bedöms inte få några omfattande effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Företag berörs direkt av lagstiftningen i de delar som rör föräldraledighetslagen. Förslagen till ändringar i föräldraledighetslagen innebär att fler anställda än de som i dag betecknas som föräldrar eller likställda med föräldrar kan komma att nyttja viss föräldraledighet. Detta kan förorsaka visst extra administrativt arbete, men bedöms i huvudsak ha begränsad betydelse för företagens administrativa börda. Flertalet instanser svarar också att förslaget inte bedöms ha några sådana negativa effekter och att det är positivt med en anpassning.

För egenföretagare kan förslaget om att även reservera föräldrapenning på grundnivå innebära att flexibiliteten minskar. Förslaget om ökade möjligheter att överlåta den icke reserverade delen av föräldrapenningen på en annan försäkrad kan dock innebära förbättringar för kvinnors och mäns möjlighet att förena arbetsliv och familjeliv, genom att en sambo kan hjälpa till med vården av barnet, exempelvis när föräldern behöver upprätthålla verksamheten. Om föräldraledigheten delas mer jämställt, kan det även öka förutsättningarna för vissa föräldrar, och i högre utsträckning kvinnliga företagare som oftare än manliga tar längre ledigheter, att driva sitt företag vidare både på kort och på lång sikt. Företagens situation ser dock mycket olikartad ut och en del företagare har små möjligheter att använda sin föräldrapenning och föräldraledighet eftersom frånvaro från verksamheten skulle innebära för stora förluster på kort och på lång sikt, något som t.ex. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* påpekar.

8.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

11 kap.

4 § Vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenningsförmåner likställs med en förälder följande personer:

1. förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern,
2. förälders sambo,
3. särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet, och
4. blivande adoptivförälder.

Paragrafen reglerar vem som likställs med en förälder vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenningsförmåner. I *andra punkten* görs en ändring på så sätt att kraven på ett tidigare äktenskap eller gemensamma barn för att en sambo ska likställas med en förälder tas bort. Detta är den gällande ordningen för tillfällig föräldrapenning, ändringen kommer därför enbart att påverka föräldrapenningen.

Överväganden finns i avsnitt 5.2.

5 § När det gäller tillfällig föräldrapenning likställs med en förälder även familjehemsförälder.

Första stycket gäller inte i fall som avses i 13 kap. 8 och 9 §§.

I paragrafen finns kompletterande bestämmelser om vem som likställs med en förälder när det gäller tillfällig föräldrapenning. Den tidigare bestämmelsen i *första stycket 1*, om att en sambo likställs med en förälder när det gäller tillfällig föräldrapenning, är överflödigt till följd av ändringen i 4 § första stycket 2 och denna utgår därför. Det görs även en redaktionell ändring i första stycket.

12 kap.

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 *eller grundnivå* enligt 21–23 §§ såvitt avser en tid om

1. 90 dagar för varje barn, eller
2. 90 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse.

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

Paragrafen reglerar möjligheten för en förälder att lämna över sin rätt till föräldrapenning. Det är dock inte möjligt att lämna över rätten till föräldrapenning på sjukpenningnivå enligt 21 och 22 §§ såvitt avser en tid om 90 dagar för varje barn eller 90 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse.

I det *andra stycket* görs ett tillägg med innebörden att det inte heller ska vara möjligt för en förälder att lämna över föräldrapenning på grundnivå enligt 23 § såvitt avser en tid om 90 dagar för varje barn eller 90 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse. Ändringen i bestämmelsen innebär att totalt 90 dagar ska undantas från möjlighet att avstå

Prop. 2017/18:276 rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern, oavsett om dessa dagar utgörs av föräldrapenning på sjukpenningnivå, grundnivå eller en kombination av dessa två nivåer. Någon begränsning av möjligheten att avstå rätten till dagar med föräldrapenning på lägstnivå enligt 24 § finns inte.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.

13 kap.

31 a § Försäkringskassan får besluta att en annan person som är försäkrad för tillfällig föräldrapenning och som avstår från förvärvsarbete ska få rätt till tillfällig föräldrapenning för att i stället för föräldern vårda ett barn som inte har fyllt tre år. Som villkor för detta gäller

1. att föräldern på grund av egen sjukdom eller smitta inte kan vårda barnet,
2. att föräldern enligt 12 kap. 14–16 §§ har rätt att själv uppbära föräldrapenningen eller skulle ha haft rätt att själv uppbära föräldrapenningen, och
3. att föräldern inte bor tillsammans med någon som kan beviljas tillfällig föräldrapenning med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 4 § 1 eller 2.

En följdändring görs i paragrafens *tredje punkt* med anledning av ändringarna i 11 kap. 4 och 5 §§.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.*
2. *Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenningsförmåner som avser dagar före ikraftträdandet.*

Enligt den *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 juli 2019.

Enligt den *andra punkten* ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för föräldrapenningsförmåner som avser dagar före ikraftträdandet. Det innebär att de nya bestämmelserna ska gälla för alla dagar med föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning som infaller från och med ikraftträdandet. Den andra punkten är utformad i enlighet med *Lagrådets förslag*.

Överväganden finns i avsnitt 6.

8.2 Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584)

1 § En arbetstagare har som förälder rätt till ledighet från sin anställning enligt denna lag. I vissa fall har även en annan arbetstagare rätt till ledighet.

Med förälder *likställs följande personer:*

1. *förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern,*
2. *förälders sambo,*
3. *särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet,*
4. *den som efter socialnämndens medgivande har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i syfte att adoptera barnet (blivande adoptivförälder), och*
5. *den som har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av barnets föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om barnet (familjehemsförälder).*

Bestämmelser om förbud mot missgynnande behandling av arbetssökande och arbetstagare finns i 16 §.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde.

Andra stycket ändras och får en ny utformning. Beskrivningen av de personkategorier som likställs med förälder anpassas så att den överensstämmer med beskrivningen i 11 kap. 4 och 5 §§ socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. Bestämmelserna i de nya första och andra punkterna motsvarar i stort den reglering som tidigare fanns i den tredje punkten. När det gäller förälders sambo, som regleras i den nya andra punkten, ändras bestämmelsen emellertid på så sätt att kraven på tidigare äktenskap eller gemensamma barn för att sambon ska likställas med förälder slopas. I övrigt är ingen ändring i sak avsedd. Vad som avses med sambo framgår av 1 § sambolagen (2003:376). Bestämmelsen i den nya tredje punkten motsvarar den reglering som tidigare fanns i den första punkten. Uttrycket ”rättslig vårdnadshavare” ersätts med uttrycket ”särskilt förordnad vårdnadshavare” för att överensstämma med föräldrabalken (se t.ex. 6 kap. 9 § föräldrabalken). Ingen ändring i sak är avsedd. Bestämmelserna i de nya fjärde och femte punkterna motsvarar den reglering som tidigare fanns i den andra punkten. Inte heller här är någon ändring i sak avsedd. Det införs förtydliganden av vilka som ska likställas med förälder som utformats för att överensstämma med definitionerna av blivande adoptivförälder och familjehemsförälder i 2 kap. 15 § (i lydelse enligt prop. 2017/18:121, bet. 2017/18:CU14 och rskr. 2017/18:372) respektive 16 § SFB.

Ändringen av bestämmelsen om sammanboende innebär att alla som är sambo till en förälder och som omfattas av föräldraledighetslagen kan få rätt till ledighet utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn.

Överväganden finns i avsnitt 5.3.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Lagen ska träda i kraft den 1 juli 2019. Övergångsbestämmelser har inte bedömts vara nödvändiga.

Utdrag ur sammanfattningen av Utredningen om en modern föräldraförsäkrings betänkande SOU 2017:101 Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att uppnå en jämställd fördelning av föräldraledighet och föräldrapenningförmåner. Vidare har utredningen haft att identifiera problem och undersöka möjligheterna att underlätta för olika familjekonstellationer att använda föräldraförsäkringen.

Fördelningen av föräldrapenning

En mer jämn fördelning av föräldrapenning såväl som av föräldraledighet har stora fördelar för kvinnors situation på arbetsmarknaden. Om kvinnors och mäns ledighetslängder utjämnas innebär det att kvinnors frånvaro från arbetsmarknaden minskar, både på kort och på lång sikt, eftersom längre föräldraledigheter har ett samband med stort fortsatt ansvar för hem- och omsorgsarbete och med deltidsarbete. Med mer tid på arbetsmarknaden ges bättre förutsättningar för t.ex. löneutveckling och karriärmöjligheter, livsinkomster och intjänande av pension. Kvinnors ekonomiska självständighet stärks när graden av självförsörjning ökar. Samtidigt kan en längre ledighet för män komma att ha mer negativa utfall på arbetsmarknaden för dem som grupp. För män kan en längre föräldraledighet resultera i en något sämre löneutveckling än vad som skulle vara fallet om de fortsatte sin relativt sett korta frånvaro från förvärvsarbete. Sannolikheten för statistisk diskriminering, eller att längre föräldraledigheter för män signalerar mindre arbetsorientering, minskar dock när ledighetslängderna utjämnas mellan män och kvinnor och även inom gruppen män.

Familjeförhållanden i Sverige

Barnfamiljernas levnadsförhållanden och synen på föräldraskap har förändrats sedan föräldraförsäkringen infördes. Ungefär 25 procent av alla barn har föräldrar som inte lever tillsammans. Två av tio familjer består av en ensamstående förälder, oftast en ensamstående mamma. Knappt en av tio familjer är en s.k. ombildad familj, dvs. en familj där en eller båda föräldrarna har barn från ett tidigare förhållande. Det saknas officiell statistik om hur vanligt det är att barn har fler än två vuxna som utövar ett föräldraskap, exempelvis när en ensamstående kvinna eller ett lesbiskt par väljer att gå samman med en man eller ett manligt par för ett delat föräldraskap. Det kan konstateras att barns familjesituationer ser olika ut och även varierar över tid.

Utredningen har gjort en översyn av nuvarande regelverk för att se i vilka fall det finns begränsningar i möjligheterna för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningförmånerna. Det kan konstateras att det finns en utveckling där lagstiftaren i någon mån beaktat de svårigheter som kan finnas för andra familjekonstellationer än den traditionella kärnfamiljen, men att dagens regelverk trots det medför begränsningar i möjligheten att använda föräldrapenningförmåner för vissa familjekonstellationer. Begränsningarna gäller främst inom föräldrapenningen.

Reservering av dagar med föräldrapenning på grundnivå

Utredningen gör bedömningen att dagar med föräldrapenning på grundnivå i dag inte omfattas av regleringen om reserverad tid för vardera föräldern och att det inte finns någon befogad anledning till detta. Det finns fördelar att vinna när det gäller att främja en jämn fördelning av uttaget av föräldrapenning mellan kvinnor och män även i fråga om grundnivådagar, varför utredningen föreslår att även sådana dagar ska ingå i den tid för vilken en förälder inte kan lämna över sin rätt till föräldrapenning till någon annan. Förslaget innebär att samtliga föräldrar som tar ut föräldrapenning träffas av regleringen om reserverad tid.

Förbättrade möjligheter för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningförmåner

Förälders sambo ska likställas med en förälder

Utredningen föreslår att en förälders sambo ska likställas med en förälder vid tillämpning av bestämmelserna om föräldrapenning utan krav på att föräldern och sambon ska ha varit gifta med varandra eller ska ha eller ha haft barn tillsammans. Sambon ska också ges rätt till ledighet utan krav på tidigare äktenskap eller gemensamma barn. Några särskilda krav gäller inte för att en förälders make ska likställas med föräldern, varken för rätt till föräldrapenning eller för rätt till föräldraledighet. Enligt utredningens mening framstår denna skillnad som omotiverad.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att samtliga författningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2019 med vissa övergångsbestämmelser. Exempelvis ska den nu gällande modellen för föräldrapenningen gälla även för tid efter ikraftträdandet i fråga om barn som har fötts före den 1 januari 2019 eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård före det datumet.

Lagförslag i departementspromemoria, bilaga till remittering av betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101)

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken att 12 kap. 17 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

17 §²

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

Detta gäller dock inte föräldrapenning på sjukpenningnivå *eller grundnivå* enligt 21–23 §§ såvitt

avser en tid om

avser en tid om

1. 90 dagar för varje barn, eller

2. 90 dagar för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse.

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

1 Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2 Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenning för barn som har fötts före ikraftträdandet eller, vid adoption, när den som har adopterat barnet har fått barnet i sin vård före ikraftträdandet.

² Senaste lydelse 2015:674.

Förteckning över remissinstanserna till betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101) samt förslag i promemoria

Betänkandet Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101) remitterades till följande instanser:

Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Umeå, Justitiekanslern (JK), Kriminalvården, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Barnombudsmannen, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Konjunkturinstitutet, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Jönköping län, Länsstyrelsen i Örebro län, Statskontoret, Konsumentverket, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Göteborgs universitet (Juridiska institutionen), Stockholms universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten), Umeå universitet, Uppsala universitet, Centrala studiestödsnämnden, Regelrådet, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Arbetsdomstolen, Medlingsinstitutet, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Sveriges Kommuner och Landsting, Alingsås kommun, Botkyrka kommun, Borås kommun, Dals-Ed kommun, Eslövs kommun, Falu kommun, Göteborgs stad, Heby kommun, Helsingborgs stad, Härnösands kommun, Karlskoga kommun, Landskrona kommun, Lerums kommun, Lidingö kommun, Linköpings kommun, Lunds kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Marks kommun, Munkedals kommun, Mörbylångas kommun, Nordmalings kommun, Ockelbo kommun, Olofströms kommun, Oxelösunds kommun, Sundbybergs kommun, Stockholms kommun, Strömsunds kommun, Tjörns kommun, Tranås kommun, Vilhelminas kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Vännäs kommun, LO, TCO, Saco, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Adoptionscentrum, Diabetesförbundet, Femmis, Funktionsrätt Sverige, Föreningen Barn och ungdom med förälder/familjemedlem i fängelse (BUFFF), Föreningen Sverige socialchefer (FSS), Lika Unika, Män för jämställdhet, Majblomman, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL), Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Riksförbundet Barnens Rätt i Samhället (BRIS), Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Riksorganisationen för valfrihet, jämställdhet och föräldraskap (HARO), Riksorganisationen Sveriges Makalösa föräldrar, Rädda Barnen, Röda korset, Svenska barnläkarföreningen, Svenska Barnmorskeförbundet, Sveriges Kommunala Familjerådgivare (KFR), Sveriges skolchefer förening, Sveriges kvinnolobby, Sveriges advokatsamfund, UNICEF, Unizon.

Prop. 2017/18:276

Bilaga 3

Inkomna yttranden utöver remisslistan

Ledarna, Lantbrukarnas riksförbund, Lärarnas riksförbund, Per Kågeson.

Utdrag ur PM Kompletterande konsekvensbeskrivning med anledning av förslaget om ändrad 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och förslag om nytt omvårdnadsbidrag

Bakgrund

Den 15 mars beslutade regeringen att överlämna prop. 2017/18:190 Reformerat stöd till personer med funktionsnedsättning till riksdagen. Enligt förslag i propositionen ska en förälder ha rätt till förkortning av normal arbetstid om det för barnet lämnas omvårdnadsbidrag. Syftet med förslaget är att underlätta för de som har barn med funktionsnedsättning att kombinera omvårdnaden av barnet med en anställning. Ledighetsrätten förs in som en ny bestämmelse i 9 § FLL.

Rätten till arbetstidsförkortning föreslås i propositionen omfatta barnets föräldrar och de personer som enligt 1 § FLL jämföras med föräldrar.

I SOU 2017:101 föreslogs att vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenningförmåner enligt 11 kap. 4 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, ska med förälder likställas förälders sambo utan krav på att sambon tidigare varit gift med eller har eller haft barn med föräldern. För att förälders sambo ska kunna utnyttja möjligheten att få föräldrapenning krävs, om han eller hon har en anställning, en rätt att vara ledig från den. Med anledning av detta föreslogs i betänkandet även att 1 § FLL skulle ändras på så sätt att rätt till ledighet ges till förälders sambo utan krav på att sambon tidigare varit gift med eller har eller haft barn med föräldern. Detta förslag remitterades den 16 januari 2018.

Konsekvenser

Utvidgningen av personkretsen i 1 § FLL som föreslogs i SOU 2017:101 påverkar därmed även rätten till ledighet i samband med att omvårdnadsbidrag lämnas. I de fall det lämnas omvårdnadsbidrag för ett barn blir det alltså möjligt även för en förälders sambo att gå ned i arbetstid, utan att det krävs att de har eller har haft gemensamma barn eller tidigare ingått äktenskap.

Arbetsgruppen bedömer, i likhet med regeringens bedömning i prop. 2017/18:190, att det underlättar för föräldrar om det finns en flexibilitet kring vem som ska vårda och stödja barnet. En sådan flexibilitet får anses särskilt betydelsefull för föräldrar till barn med funktionsnedsättning då de har särskilda utmaningar när det gäller att kombinera arbetsliv med privatliv. Flera personer kan därmed också behöva turas om att ta hand om barnets behov. En möjlighet att gå ner i arbetstid även för förälders sambo skapar förutsättningar att anpassa vardagen på ett sådant sätt att det passar barnets behov, tex. i de fall nya familjekonstellationer har uppstått. Det gäller även förälders sambo som inte tidigare varit gift med

eller har gemensamma barn med föräldern. Det skapar även förutsättningar för båda de vuxna parterna i de nya familjekonstellationerna att ta ansvar för barnet. Arbetsgruppen anser därför att de konsekvenser som en förändring av 1 § FLL i enlighet med förslaget som remitterades den 16 januari 2018 (dnr 2017/07382/FST) medför är positiva även för familjer och för barn för vilka det lämnas omvårdnadsbidrag.

En ändring av 1 § andra stycket FLL innebär att förslaget om förälders sambo kommer att överensstämma med det förslag som lämnades i SOU 2017:101 avseende ändring i 11 kap. 4 § SFB. När det gäller bestämmelser om vem som kan uppbära omvårdnadsbidrag enligt 22 kap SFB finns det dock fortfarande ett krav på att förälders sambo ska ha tidigare varit gift med eller ha gemensamma barn med föräldern för att likställas med en förälder. Det innebär att det fortfarande kommer att finnas skillnader mellan FLL och SFB som helhet när det gäller vilka som kan likställas med föräldrar. Arbetsgruppen bedömer att det i ett annat sammanhang kan vara aktuellt att se över bestämmelsen i SFB.

Förteckning över remissinstanser till PM kompletterande konsekvensbeskrivning med anledning av förslaget om ändrad 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) och förslag om nytt omvårdnadsbidrag

Promemorian remitterade till följande instanser:

Försäkringskassan, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Jämställdhetsmyndigheten, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Jönköping län, Sveriges Kommuner och Landsting, LO, TCO, Saco, Svenskt Näringsliv, Företagarna.

Lagförslag i Lagraådsremiss Föräldrapenning för fler familjekonstellationer

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken att 11 kap. 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

4 §

Vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenningsförmåner likställs med en förälder följande personer:

1. förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern,
2. förälders *sambo som tidigare har varit gift med eller har haft barn med föräldern,* 2. förälders sambo,
3. särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet, och
4. blivande adoptivförälder.

5 §

När det gäller tillfällig föräldrapenning likställs med en förälder även följande personer:

1. *förälders sambo i annat fall än som avses i 4 § 2, och*
2. *familjehemsförälder.*

Första stycket gäller inte i fall som avses i 13 kap. 8 och 9 §§.

När det gäller tillfällig föräldrapenning likställs med en förälder även *familjehemsförälder.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för dagar med föräldrapenning som avser tid före ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs att 1 § föräldraledighetslagen (1995:584) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2017/18:190 *Föreslagen lydelse*

1 §

En arbetstagare har som förälder rätt till ledighet från sin anställning enligt denna lag. I vissa fall har även en annan arbetstagare rätt till ledighet.

Med förälder jämställs den som

1. utan att vara förälder är rättslig vårdnadshavare och har vård om ett barn,
2. har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i sitt hem,
3. stadigvarande sammanbor med en förälder under förutsättning att arbetstagaren är eller har varit gift med eller har eller har haft barn med denna förälder.

Med förälder likställs följande personer:

1. förälders make som stadigvarande sammanbor med föräldern,
2. förälders sambo,
3. särskilt förordnad vårdnadshavare som har vård om barnet,
4. den som efter socialnämndens medgivande har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i syfte att adoptera barnet (blivande adoptivförälder), och
5. den som har tagit emot ett barn för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av barnets föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om barnet (familjehemsförälder).

Bestämmelser om förbud mot missgynnande behandling av arbetsökande och arbetstagare finns i 16 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-05-09

Närvarande: f.d. justitierådet Gustaf Sandström och justitieråden Dag Mattsson och Thomas Bull

Föräldrapenning för fler familjekonstellationer

Enligt en lagrådsremiss den 26 april 2018 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
2. lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementssekreterare Jenny Gaudio biträdd av kanslirådet Maria Lidström.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Ändringen av 11 kap. 4 § avser vilka personer som vid tillämpningen av bestämmelserna om föräldrapenningsförmåner ska likställas med en förälder, oavsett om förmånen utgår i form av föräldrapenning (grundläggande föräldrapenning) eller tillfällig föräldrapenning. När det är fråga om tillfällig föräldrapenning vidgas kretsen – nu och enligt förslaget till ändring av 11 kap. 5 § – till att omfatta också familjehemsföräldrar.

Enligt den föreslagna lydelsen av 11 kap. 4 § ska det för en särskilt förordnad vårdnadshavares rätt till föräldrapenningsförmåner, liksom för närvarande, krävas att vårdnadshavaren har vård om barnet. Det är inte tillräckligt att personen är förordnad som vårdnadshavare. Samtidigt gäller enligt 12 kap. 3 § som en allmän förutsättning för rätten till grundläggande föräldrapenning att föräldern – och den som likställs med förälder – till huvudsaklig del faktiskt vårdar barnet.

Den ytterligare begränsningen för särskilt förordnade vårdnadshavaren är visserligen inte ny men det framstår ändå som oklart vad den tar sikte på. Ett uttryckligt krav på faktisk vård just för förordnad vårdnadshavare gör det också oklart vad som gäller för övriga personer som ska likställas med föräldrar. Den aktuella lagtexten kan ge intryck av att det inte krävs att t.ex. en sambo har faktisk vård om barnet för att rätt till grundläggande föräldrapenning ska föreligga. Enligt Lagrådets mening bör behovet av tillägget ”som har vård om barnet” för förordnad vårdnadshavare övervägas i den fortsatta beredningen.

Den föreslagna ändringen i 11 kap. 5 § knyter an till 11 kap. 4 § genom användningen av ordet ”även”. Ett mer naturligt och tydligare skrivsätt –

som i och för sig kräver följdjusteringar – förefaller vara att låta de två styckena i 5 § bilda andra och tredje stycken i 4 §.

Prop. 2017/18:276
Bilaga 7

Enligt punkten 2 av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna gäller äldre föreskrifter fortfarande för dagar med föräldrapenning som avser tid före ikraftträdandet. Den begränsning som ligger i uttrycken ”dagar med föräldrapenning” och ”föräldrapenning” ger upphov till frågor.

I dag föreligger enligt 11 kap. 5 § rätt till tillfällig föräldrapenning för alla sambor, dvs. även när föräldern och sambon inte varit gifta med varandra eller har eller haft barn tillsammans. Enligt förslaget till ny lydelse av 11 kap. 4 § ska detta i fortsättningen gälla för alla föräldrapenningsförmåner. Som föreslås i remissen ska därför särregeln för sambor och tillfällig föräldrapenning i 11 kap. 5 § tas bort.

Men om denna ändring i 11 kap. 5 § inte förses med någon övergångsbestämmelse som gäller dagar före ikraftträdandet kommer en sambo som inte varit gift med föräldern eller har eller haft barn tillsammans med denna att vid ikraftträdandet förlora sin rätt till tillfällig föräldrapenning för den tiden. Enligt den i remissen föreslagna övergångsbestämmelsen till 11 kap. 4 § gäller äldre föreskrifter och där krävs ju tidigare äktenskap eller gemensamt barn.

Lagrådet ifrågasätter om inte punkten med fördel skulle kunna uttryckas som ”Äldre föreskrifter gäller fortfarande för föräldrapenningsförmåner som avser dagar före ikraftträdandet” (jfr uttryckssättet i SFS 2017:559).

Förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen

De synpunkter som Lagrådet anfört om särskilt förordnad vårdnadshavare i 11 kap. 4 § socialförsäkringsbalken torde i princip göra sig gällande också i fråga om den här aktuella lagen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 juni 2018

Närvarande: statsrådet Y Johansson, ordförande, och statsråden M Johansson, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Bah Kuhnke, Strandhäll, Fridolin, Linde, Skog, Ekström, Eneroth

Föredragande: statsrådet Annika Strandhäll

Regeringen beslutar proposition Föräldrapenning för fler familjekonstellationer och reserverad grundnivå