



Kommittédirektiv

Översyn av socialförsäkringsskyddet för gravida – ett modernare regelverk

Beslut vid regeringssammanträde den 28 oktober 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över socialförsäkringsskyddet för gravida, framför allt regelverket om graviditetspenning i syfte att modernisera detta så att förmånen i högre utsträckning än i dag fungerar ändamålsenligt för gravida arbetstagare och egenföretagare. Försäkringsskyddet för personer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet ska vara likvärdigt med skyddet för personer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av t.ex. sjukdom. Vidare ska grunderna för rätt till graviditetspenning uppdateras utifrån aktuell forskning och förmånsperioden och ersättningsnivån ska ses över. För- och nackdelar med en mer generellt utformad graviditetspenning under graviditetens senare del ska analyseras. Inkomstbortfallsprincipen ska gälla.

Utredaren ska bl.a.

- utifrån aktuell forskning lämna förslag som syftar till att modernisera regelverket om graviditetspenning när det gäller i vilka situationer och under vilken period rätt till graviditetspenning ska finnas,
- undersöka i vilken utsträckning arbetsgivare vidtar relevanta åtgärder för att möjliggöra att gravida kan fortsätta att arbeta genom graviditeten samt hur Försäkringskassan handlägger dessa uppgifter och, vid behov, lämna förslag som syftar till att arbetsgivarna i större utsträckning ska vidta relevanta åtgärder,

- utreda gränsdragningen mellan sjukpenning och graviditetspenning samt se över inkomstbortfallsprincipen inom graviditetspenningen,
- lämna förslag som syftar till att jämställa försäkringsskyddet vid nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet med försäkringsskyddet vid nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom,
- analysera för- och nackdelar med en mer generell graviditetspenning under graviditetens senare del, inklusive analysera vilka grupper som bör omfattas av en sådan lösning,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2023.

Behovet av en översyn

I ett internationellt perspektiv är andelen gravida som arbetar hög i Sverige. Regeringens utgångspunkt är att kvinnor ska kunna arbeta under graviditeten samtidigt som de påfrestningar som en graviditet kan innebära inte får negligeras. Graviditetspenningen utformades för ett arbetsliv där fysiska påfrestningar var mer vanligt förekommande än i dag. Dagens arbetsmarknad innebär stora skillnader mellan olika yrken vad gäller möjligheten att arbeta trots besvär orsakade av graviditet och också avseende möjligheten att få arbetssituationen anpassad under graviditeten. Reglerna om graviditetspenning har varit utformade på ungefär samma sätt sedan graviditetspenningen infördes 1980. Även om det finns behov av att anpassa graviditetspenningen till dagens arbetsmarknad, är utgångspunkten att gravida kvinnor ska beredas möjlighet att arbeta i den utsträckning det är möjligt. I första hand bör därför ansträngningar göras för att anpassa gravida kvinnors arbetssituation eller arbetsuppgifter så att arbete är möjligt under hela graviditeten. Ansvarvilar på arbetsgivarna att undersöka om det finns risker i arbetsmiljön och åtgärda eventuella brister. Regeringen anser att det behövs mer information avseende hur arbetsgivarna hanterar kraven på att vidta relevanta åtgärder.

Graviditetspenning kan lämnas i tre situationer. Förmånen kan lämnas när den gravida kvinnans arbetsförmåga är nedsatt på grund av graviditeten eller när den gravida kvinnan på grund av arbetsmiljöregleringen inte får sysselsättas i sitt förvärvsarbete för att det finns risker i arbetsmiljön. En förutsättning för att graviditetspenning ska lämnas i dessa situationer är att kvinnan inte kan omplaceras till annat arbete. Graviditetspenning kan även lämnas till egenföretagare för vilka förvärvsarbetet innehåller risk för skadlig inverkan på kvinnans hälsa, graviditeten eller fostret. För samtliga gravida gäller att

föräldrapenning kan lämnas för tid från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse.

I en granskning av tillämpningen av lagstiftningen om graviditetspenning och sjukpenning i ärenden som rör kvinnor med graviditetsrelaterade besvär, gjorde Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) bland annat bedömningen att Försäkringskassan hade haft en för restriktiv tillämpning av regelverket om graviditetspenning. Enligt ISF hade Försäkringskassan i alltför liten utsträckning gjort en individuell prövning och i alltför hög utsträckning lutat sig mot förekomsten av tunga lyft i arbetet för den försäkrade. ISF drog slutsatsen att fler kvinnor borde kunna beviljas graviditetspenning. Myndigheten konstaterade också att det fanns problem i gränsdragningen mellan ersättningarna sjukpenning och graviditetspenning (ISF 2011:16, s. 67 f.). ISF granskade i en uppföljning åter Försäkringskassans tillämpning av lagstiftningen om graviditetspenning. Den huvudsakliga slutsatsen var att tillämpningen hade blivit mer generös sedan den förra granskningen, men att det fortfarande fanns utrymme för att bevilja fler kvinnor graviditetspenning. Fler kvinnor borde enligt ISF:s bedömning kunna beviljas graviditetspenning om Försäkringskassan, vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning, gör en sammanvägd bedömning av arbetsuppgifternas art, kvinnans individuella förutsättningar och särskilda besvär. ISF konstaterar också att färre kvinnor skulle beviljas ersättning om Försäkringskassan i större utsträckning utreder arbetsgivarens möjlighet att omplacera kvinnan, mer om det nedan (ISF 2014:25, s. 71).

Det är inte ovanligt att en graviditet innebär att kvinnans arbetsförmåga påverkas. En nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet kan i vissa fall berättiga till sjukpenning och i rättspraxis har vissa komplikationer som går utöver dem som förekommer vid en normal graviditet ansetts vara sjukdom. Men försäkringsskyddet motsvarar inte det som gäller vid nedsättning i arbetsförmåga som är orsakad av sjukdom. Orsaken är att graviditet enligt uttalanden i förarbetena till regleringen om sjukpenning anses vara en normal del av livsprocessen, alltså inte en sjukdom, och att sjukpenning lämnas för nedsättning av arbetsförmågan som beror på sjukdom. Enligt Jämlikhetskommissionen innebär detta att gravida diskrimineras jämfört med andra försäkrade (En gemensam angelägenhet, SOU 2020:46 s. 847).

Graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön kan lämnas under den tid då den gravida kvinnan på grund av arbetsmiljöregleringen inte får syssel-

sättas i sitt förvärvsarbete för att det finns risker i arbetsmiljön. Detta kan ske redan i ett tidigt skede av graviditeten. Graviditetspenning på grund av nedsatt arbetsförmåga kan lämnas tidigast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. För båda situationerna lämnas ersättningen som längst till och med den elfte dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse och därefter är kvinnan hänvisad till att använda t.ex. semesterdagar eller föräldrapenning för fortsatt ledighet.

Regeringen anser mot bakgrund av det ovan beskrivna att det behövs en översyn av försäkringsskyddet för gravida. Det är av stor betydelse att försäkringsskyddet i högre utsträckning än i dag fungerar ändamålsenligt för gravida arbetstagare och egenföretagare som behöver avstå från eller begränsa sitt förvärvsarbete på grund av graviditeten. Ett fullgott skydd för gravida anställda och gravida egenföretagare är en viktig jämställdhetsfråga, när det gäller möjligheten till egenförsörjning och möjligheten att kombinera familjeliv och arbetsliv, och det är en viktig fråga för att uppnå regeringens mål om jämställd hälsa.

Uppdraget att modernisera regelverket

Om graviditeten innebär en nedsättning av den gravida kvinnans förmåga att utföra sitt förvärvsarbete med minst en fjärdedel, kan hon ha rätt till graviditetspenning. Enligt uttalanden i förarbetena till regleringen om graviditetspenning kan förmånen lämnas om det är fråga om arbetsuppgifter som innebär fysiska ansträngningar utöver det vanliga och avstående från förvärvsarbetet är nödvändigt för att skydda kvinnans hälsa. Vid prövningen ska hänsyn tas till både arbetets art och den enskilda kvinnans förmåga att klara av arbetet. Fokus ligger på tunga lyft och ensidiga belastningar. Det förhållandet att arbetet innebär en psykisk påfrestning kan inte ge rätt till graviditetspenning (prop. 1978/79:168 s. 52). I en analys av samtliga arbetsuppgifters betydelse för möjligheten att få graviditetspenning, som ISF gjorde inom ramen för sin granskning från 2014, framgår att förekomsten av psykiskt påfrestande faktorer såsom stress och oro minskar sannolikheten att få ansökan om graviditetspenning beviljad, oavsett vilka arbetsuppgifter kvinnan har i övrigt (ISF 2014:25, s.74). Aktuell forskning tar dock upp bland annat hög stress under graviditeten som något som kan påverka fostrets utveckling. ISF framför att en översyn av lagstiftningen är påkallad och att det i samband med en sådan översyn behöver utredas vilka påfrestningar som kan riskera kvinnans hälsa, inklusive bl.a. hälsorisker på grund av psykiskt påfrestande arbete. Regeringen anser att grunderna för rätt till graviditets-

penning, såväl när det gäller nedsatt arbetsförmåga som när det gäller risker i arbetsmiljön, bör ses över och moderniseras. Aktuell forskning om vad som, i förvärvsarbetsituationen, kan vara skadligt för kvinnan och fostret ska ligga till grund för när graviditetspenning ska kunna lämnas.

En förutsättning för att beviljas graviditetspenning på grund av fysiskt påfrestande arbete eller på grund av risker i arbetsmiljön är att kvinnan inte kan omplaceras. ISF har i sin granskning från 2014 funnit att Försäkringskassan ofta inte utreder arbetsgivarens möjlighet till omplacering utan att i princip vilken orsak som helst till varför kvinnan inte kan omplaceras godtas (ISF 2014:25, s. 77). Det är regeringens uppfattning att det saknas information kring hur arbetsgivare uppfyller sitt ansvar gällande omplaceringar, anpassningar och åtgärder mot bakgrund av riskbedömningar. Regeringen anser därför att såväl frågan om hur arbetsgivare uppfyller sitt ansvar att vidta relevanta åtgärder samt Försäkringskassans handläggning i dessa frågor bör ses över.

En nedsättning av arbetsförmågan som beror på sjukdom ger inte rätt till graviditetspenning, utan den ersättning som är aktuell då är sjukpenning. Det finns emellertid inte alltid en tydlig gräns mellan när arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom och när den är nedsatt på grund av graviditet. I äldre förarbeten till den lag som föregick socialförsäkringsbalken (lagen [1962:381] om allmän försäkring) från 1940-talet finns dock vissa uttalanden om sjukdomsbegreppets innebörd i förhållande till sjukpenningen som fortfarande anses vara vägledande. Enligt uttalandena bör man vid bedömningen av om sjukdom föreligger hålla sig till vad som enligt vanligt språkbruk och gällande läkarvetenskaplig uppfattning anses vara sjukdom. Med denna utgångspunkt kan varje onormalt kropps- eller själstillstånd som inte hör ihop med den normala livsprocessen betecknas som sjukdom. Störningar och fysiologiska förändringar som beror på det naturliga åldrandet, havandeskap och barnsbörd betraktas därmed inte som sjukdom eftersom de hör ihop med den normala livsprocessen. Konsekvensen av det som uttalas i förarbetena är att många kvinnor med graviditetsbesvär som sätter ned arbetsförmågan förväntas fortsätta arbeta medan icke-gravida som har liknande besvär kan få sjukpenning. Det innebär enligt Jämlikhetskommissionen att gravida ställs inför högre krav för rätt till sjukpenning än andra arbetstagare (En gemensam angelägenhet [2020:46], s. 847). Denna ojämlikhet kan påverka hälsan hos såväl kvinnan som fostret. Regeringen anser att gränsdragningen mellan sjukpenning och graviditetspenning bör utredas. Utgångs-

punkten bör vara att det är besvärens art, inte deras ursprung, som ska vara avgörande för rätt till ersättning. Det kan, som Jämlikhetskommissionen lyfter, övervägas om gravidas nedsatta arbetsförmåga ska hanteras inom ramen för sjukpenningen och att graviditetspenningen ska utvecklas till en förmån med fokus på att skydda kvinnan och fostret mot risker i arbetsmiljön.

Enligt föräldraledighetslagen (1995:584) har en gravid kvinna rätt till ledighet under en sammanhängande period av minst sju veckor före den beräknade tidpunkten för förlossningen och sju veckor efter förlossningen (4 §). Att graviditetspenning inte kan lämnas för de sista tio dagarna av graviditeten har enligt uttalanden i förarbetena samband med att de flesta gravida kvinnor behöver vara lediga då (prop. 1978/79:168, s. 36 och 51 f.). Utredningen om en modern föräldraförsäkring föreslog att förmånstiden för graviditetspenning skulle förlängas så att ersättning kan lämnas längst till och med dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse (SOU 2017:101 s. 620). Det senare föreslogs även av Jämställdhetsdelegationen (SOU 2015:50) och förordades av Jämlikhetskommissionen. Sju av tio kvinnor får antingen föräldrapenning, graviditetspenning eller sjukpenning någon gång under graviditetens sista tre månader (ISF 2014:25, s. 29). Det faktum att många kvinnor har någon form av ersättning i slutet av graviditeten har uppmärksamats vid flera tillfällen, då det indikerar ett behov av att trappa ned eller avstå från förvärvsarbete under i vart fall den fasen i graviditeten. Tidigare utredningar har föreslagit att en ny förmån införs som ger alla gravida förvärvsarbetande kvinnor rätt till ersättning under den senare delen av graviditeten (se Föräldraförsäkringsutredningens betänkande [SOU 2005:73] och Arbetsförmågeutredningens betänkande [SOU 2009:89]). Utredningen om en modern föräldraförsäkring framförde att en utvidgning av rätten till graviditetspenning var önskvärd. Utredningen diskuterade möjligheten att göra graviditetspenningen generell på så sätt att den omfattar alla gravida under de tio sista dagarna före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. En generell graviditetspenning i slutet av graviditeten kan ha fördelen att gränsdragningsproblematik mot exempelvis sjukpenning minskar. Det kan även finnas administrativa fördelar och ge en ökad förutsebarhet för gravida kvinnor. Men längre frånvaro från arbetsmarknaden kan även medföra nackdelar, tex avseende löne- och karriärutveckling, livscykelinkomst eller att kvinnor ses som s.k. riskarbetskraft vid anställning, dvs att arbetsgivare ser en större risk i att anställa en kvinna än en man. Utredningen bör ytterligare kartlägga och analysera för- och nackdelar med en generell graviditets-

tetspenning. Mot bakgrund av det ovan beskrivna och som en del i att modernisera regelverket ska utredaren utifrån aktuell forskning lämna förslag avseende under vilken period rätt till ersättning med graviditetspenning bör finnas.

Taket för den sjukpenninggrundande inkomsten vid beräkning av graviditetspenning har varit detsamma under en längre period. Samtidigt har de reala inkomsterna ökat, varför inkomstbortfallsprincipen inom graviditetspenningen har urholkats. Föräldraförsäkringsutredningen föreslog att inkomsttaket vid beräkning av graviditetspenning ska vara samma som inom sjukpenningen. Frågan bör ses över som en del i moderniseringen av regelverket.

Utredaren ska därför

- utifrån aktuell forskning lämna förslag som syftar till att modernisera regelverket om graviditetspenning när det gäller i vilka situationer och under vilken period rätt till graviditetspenning ska finnas,
- undersöka i vilken utsträckning arbetsgivare vidtar relevanta åtgärder för att möjliggöra att gravida kan fortsätta att arbeta genom graviditeten och hur Försäkringskassan handlägger dessa uppgifter samt, vid behov, lämna förslag som syftar till att arbetsgivarna i större utsträckning ska vidta relevanta åtgärder,
- analysera gränsdragningen mellan sjukpenning och graviditetspenning samt se över inkomstbortfallsprincipen inom graviditetspenningen,
- lämna förslag som syftar till att jämställa försäkringsskyddet vid nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet med försäkringsskyddet vid nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom,
- analysera för- och nackdelar med en mer generell graviditetspenning under graviditetens senare del, inklusive analysera vilka grupper som bör omfattas av en sådan lösning,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver de kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar som ska göras samt de finansieringsförslag som ska lämnas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska utredaren särskilt bedöma förslagets konsekvenser när det gäller det jämställdhetspolitiska målet och relevanta delmål, främst delmålet jämställd hälsa men även ekonomisk jämställdhet. Om förslagen i

betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Konsekvenser för Försäkringskassans administration och möjlighet till effektiv kontroll ska redovisas. Utredaren ska redovisa konsekvenser ur ett EU-rättsligt perspektiv och säkerställa att förslagen är förenliga med EU-rättsliga regleringar såsom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU samt med internationella avtal som Sverige har ingått. Vid genomförande av uppdraget ska utredaren beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och i förekommande fall beakta relevant lagstiftningsarbete i Regeringskansliet. Utredaren ska i sitt arbete föra en dialog med och hämta in synpunkter från myndigheter, näringsliv, arbetsmarknadens parter och andra organisationer, t.ex. inom det civila samhället, i den utsträckning som det behövs och bedöms lämpligt för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2023.

(Socialdepartementet)