

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida, SOU 2023:23

Saco tackar för möjligheten att lämna synpunkter på promemorian Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida, SOU 2023:23.

Saco har tagit del av utredningen och välkomnar i huvudsak utredningens förslag. Genomförs förslagen och efterlevs utredningens intentioner finns förutsättningar att öka antalet kvinnor som arbetar i samband med sin graviditet samtidigt som gravidas inkomsttrygghet väsentligt stärks.

I det följande redogörs för Sacos synpunkter på valda delar av utredningens förslag:

Utredningens förslag att förtydliga att ett tillstånd av nedsatt arbetsförmåga som orsakas av graviditet ska anses vara sjukdom om tillståndet är sådant att det hade ansetts vara sjukdom om den försäkrade inte hade varit gravid

Saco har inget att erinra mot förslaget till förtydligande i 27 kap. 2 § SFB, men anser att det hade varit önskvärt att också betänkanudetexten varit alltigenom tydlig med att det just är frågan om ett förtydligande. Att det inte är frågan om en villkorsändring utan ett förtydligande tillägg är viktigt mot bakgrund av att frågan rör sjukdomsbegreppet som i huvudsak bygger på Socialvårdskommitténs betänkande från 1944.

En bakgrund till förslaget är en dom från Svea hovrätt (2010) där Diskrimineringsombudsmannen, DO, stämt Försäkringskassan för fyra fall där man menade att de berörda personerna nekats sjukskrivning på grund av graviditet samt att en person som inte hade varit gravid med motsvarande symtom hade kunnat bli sjukskriven för. DO vann målet och Högsta domstolen valde att inte ta målet vidare.

Saco anser att utredningens förslag till förtydligande har potential att minska risken för könsdiskriminering, men anser att det är nödvändigt att effekterna av ett genomfört förtydligande följs upp.

Utredningens förslag att ge Socialstyrelsen i uppdrag att granska sjukskrivningar av gravida för att undersöka om könsdiskriminering förekommer samt om sjukskrivningspraxis av gravida är likvärdig över landet.

Saco har inget att erinra mot förslaget. Det är inte orimligt att anta att regelverket för graviditetspenning kan behöva moderniseras så att det i högre grad än i dag utgör ett fungerande socialförsäkringsskydd för gravida.

Utredningens förslag att höja graviditetspenningens inkomsttak från 7,5 till 10 prisbasbelopp

Saco tillstyrker förslaget att inkomsttaket för graviditetspenningen ska vara det samma som idag gäller sjukpenning.

Nuvarande skillnad mellan graviditets- och sjukpenning är ologisk mot bakgrund av att förmånerna är nära besläktade och ofta används för likartade situationer. Det är i praktiken också ganska vanligt att gravida växlar mellan ersättningsformerna under graviditeten. För personer med inkomst över 7,5 prisbasbelopp kan växling mellan förmånerna innebära ändrad ersättningsnivå. Det leder till märkliga ekonomiska incitament och förmodligen också en överregistrering av gravida så som sjuka.

Med samma nivå för graviditets- och sjukpenning bedömer Saco att förutsättningarna förbättras för att adekvata anpassningar i arbetsmiljön och/eller omplaceringar kan göras för fler. Detta skulle, tillsammans med utredningens övriga förslag, kunna leda till en ökning av gravidas deltagande i arbetslivet.

Steget att höja ersättningen från 7,5 till 10 prisbasbelopp är viktigt men Saco vill peka på att det kan finnas eu-rättsliga aspekter. Sacos förbund Sveriges lärare hänvisar i bilagda remissvar till de eu-rättsliga avgöranden som innebär att gravida har rätt till en ersättning som motsvarar i princip fulla inkomstförmåner.

Sveriges lärare anser även att den nuvarande 60-dagarsgränsen för graviditetspenningen bör tas bort.

Utredningens val att inte föreslå ett införande av en självständig rätt till graviditetspenning vid psykiskt påfrestande arbete

Saco konstaterar att utredningens val att inte föreslå ett införande av en självständig rätt till graviditetspenning vid psykiskt påfrestande arbete innebär att vissa gravida, som inte utsätts för risker i arbetsmiljön och inte heller har ett fysiskt påfrestande arbete, inte kommer kunna få graviditetspenning. I stället är de hänvisade till sjukskrivning om de inte klarar att arbeta under graviditeten. Saco anser att det inte är tillfredställande när det blir resultatet.

Positivt är i sammanhanget dock att det är tydligt att utredningens val att inte föreslå en självständig rätt till graviditetspenning vid psykiskt påfrestande arbete innebär att graviditetspenning inte är principiellt motiverat i och med att utredningen inte utesluter att graviditetspenning för psykiskt påfrestande arbete, som ett resultat av pågående forskning, skulle kunna införas i framtiden.

Utredningens förslag att förtydliga att det är fysiskt påfrestande arbeten som kan ge rätt till graviditetspenning samt att arbetsförmågan kan vara nedsatt av besvär som orsakas eller förvärras av graviditeten

Saco har inget att erinra mot förslaget.

Inte minst mot bakgrund av att utredningen valt att inte föreslå ett införande av en självständig rätt till graviditetspenning är det positivt att utredningen valt att särskilt betona att förslaget att förtydliga att arbetsförmågan kan vara nedsatt av besvär som orsakas eller förvärras av graviditeten även innebär att psykiska besvär ska beaktas vid bedömningen av rätten till graviditetspenning om de påverkar förmågan att utföra fysiskt påfrestande arbete.

Det är också positivt förtydligandet omfattar arbete som inte, eller endast med stor svårighet, kan utföras på grund av den gravida kvinnans mage. Utredningens förtydligande innebär att sådant arbete ska anses vara fysiskt påfrestande.

Utredningens förslag att Försäkringskassan ska vända sig till arbetsgivaren i stället för till den gravida för att begära in arbetsgivarutlåtande i ärenden om graviditetspenning

Saco har inget att erinra om förslaget.

Genom förslaget blir arbetsgivaren skyldig att, utöver den uppgiftsskyldighet som redan finns, på begäran lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om graviditetspenning.

Saco anser att den ordning utredningen föreslår förefaller naturlig. Detta inte minst mot bakgrund av arbetsgivares ansvar för anpassning av arbetsmiljö och utredning för eventuell omplacering och utredningens inriktning mot att det först är när möjligheterna till anpassningar av arbetsmiljön och omplaceringar är uttömda som graviditetspenning bör kunna bli aktuell.

Det är också bra att utredningen betonar att Försäkringskassan ska följa upp kvaliteten i arbetsgivarnas utlåtanden.

Utredningens förslag att graviditetspenning ska kunna beviljas som längst till och med dagen före faktisk förlossning

Saco välkomnar förslaget. Det är bra att ersättningen föreslås kunna utbetalas till och med dagen före faktisk förlossning.

Vid risker i arbetsmiljön samt vid fysiskt påfrestande arbete ges ersättningen idag som längst fram till tio dagar före beräknad förlossning. För gravida som går över tiden kan detta vara besvärande.

Saco anser att förslaget att ersättningen kan utbetalas fram till dagen före faktisk förlossning innebär en väsentlig förbättring av gravidas ekonomiska skydd och att förslaget innebär att en mer rättvis behandling av gravida i och med att förlossningstidpunkten får mindre betydelse för den enskildes rätt till ersättning.

Utredningens förslag att införa en arbetsbaserad icke behovsprövad graviditetspenning

Saco välkomnar förslaget.

Den nya förmånen föreslås kunna användas av den gravida utan prövning från och med den sjunde kalenderdagen före dagen för beräknad förlossning till och med dagen före faktisk förlossning. Förmånen föreslås vara arbetsbaserad och beräknas på samma sätt som graviditetsspenningen.

Förslaget att ersättningen kan utbetalas fram till dagen före faktisk förlossning innebär en väsentlig förbättring av gravidas ekonomiska skydd. Att ersättningen inte ska behovsprövas förenklar administrationen avsevärt och kommer sannolikt innebära en hög utnyttjandegrad i ett skede av graviditeten där behovet av vila i regel är stort. Det är bra att ersättningen föreslås kunna utbetalas till och med dagen före faktisk förlossning.

Med gällande regler för (behovsprövad) graviditetsspenning kan ersättning tidigast erhållas från och med den 60:e dagen före beräknad förlossning. Ersättningen kan som längst utbetalas fram till tio dagar före beräknad förlossning.

Utredningens förslag avseende anpassning av arbetet och omplacering

Utredningen föreslår sammanfattningsvis smärre regelverksändringar, bland annat att det ska förtydligas att omplacering till annat lämpligt arbete kan göras på deltid samt att arbetsgivaren ska pröva möjligheten till omplacering minst varannan månad.

Saco har inget att erinra mot förslagen.

Utredningens granskning av Försäkringskassans akter visar exempelvis på brister i arbetsgivares utredningsansvar angående omplaceringar. Utredningen uppmärksammar även om en rad andra brister när det gäller tillämpningen av nuvarande regelverk. Det är därför bra att utredningen, vid sidan om sina förslag om villkorsändringar, genomgående betonar arbetsgivarens, skyddsombudets, Försäkringskassans och Arbetsmiljöverkets olika uppgifter och roller för fungerande anpassning av arbete och utredande för omplacering.

Saco anser att utredningens inriktning att arbetsgivare i första hand ska underlätta gravidas fortsatta arbete genom anpassningar av arbetsmiljön och i andra hand omplacera till annat lämpligt arbete är rimlig.

På samma sätt är det rimligt att det först är när möjligheterna till anpassningar av arbetsmiljön och omplaceringar är uttömda som graviditetsspenning bör bli aktuell.

Ett problem som utredningen däremot pekar på är att om arbetsgivaren har bedömt att möjligheterna till anpassning och omplacering är uttömda, men inte gjort detta sannolikt för Försäkringskassan i ärendet om graviditetsspenning, kan den gravida behöva avstå arbete utan både lön och socialförsäkringsförmån. Utredningen menar att detta är en brist inom socialförsäkringsskyddet för gravida men har valt att inte lämna förslag i frågan.

Saco anser att det inte är tillfredsställande att gravida riskerar att hamna i en ekonomiskt utsatt situation om Försäkringskassan avslår ansökan om graviditetsspenning för att myndigheten inte anser att det har gjorts sannolikt att omplaceringsmöjligheterna är uttömda. För den gravida som drabbats återstår att själv, eller tillsammans med sitt fackförbund, tvista med arbetsgivaren i omplaceringsfrågan men Saco bedömer att detta i praktiken sällan sker. Också utredningen bedömer att en arbetsgivares underlåtenhet att informera Försäkringskassan sällan leder till några konsekvenser för arbetsgivaren själv.

Trots avsaknaden av förslag är det positivt att utredningen har uppfattat frågan och att utredningen mot bakgrund i denna fråga har förslag (se nedan) om att ge Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att kartlägga hur arbetsgivare gör omplaceringsutredningar, förekomsten av omplaceringar och hur dessa omplaceringar fungerar. Utredningen skriver att om det i denna kartläggning skulle visa sig att överväganden om omplaceringar inte görs på det sätt som avses i förarbetena och ledighet utan lön medges på ett sätt som inte ligger i linje med mödraskyddsdirektivet bör ytterligare åtgärder kunna komma i fråga.

Sacos förbund Sveriges lärare uttrycker i bilagda remissvar att förbundet anser att en gravid arbetstagare som anser sig behöva avstå från en omplacering utanför den egna arbetskyldigheten ska kunna göra detta utan att riskera sin graviditetspenning.

Utredningens förslag att ge Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att kartlägga hur arbetsgivare gör omplaceringsutredningar, förekomsten av omplaceringar och hur dessa omplaceringar fungerar.

Saco välkomnar förslaget.

Kartläggningen är viktig inte minst mot bakgrund av att gravida kan riskera att hamna i en ekonomiskt utsatt situation om Försäkringskassan avslår ansökan om graviditetspenning för att myndigheten inte anser att det har gjorts sannolikt att omplaceringsmöjligheterna är uttömda. Gravida arbetagare kan med andra ord komma att drabbas ekonomiskt för att arbetsgivaren underlåtit att informera Försäkringskassan. Även om Saco har förståelse för att frågan är svår är det inte tillfredsställande att det saknas annat svar i denna än att den gravida själv, eller tillsammans med sitt fackförbund, kan tvista med arbetsgivaren i omplaceringsfrågan och att hon eventuellt kan ansöka om föräldrapenning.

Sveriges läkarförbund har i bilagda remissvar framhållit betydelsen av att Jämställdhetsmyndigheten i sin granskning även beaktar risker vid nattarbete och möjligheterna till jourbefrielse.

Utredningens förslag att ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att undersöka arbetsgivares kännedom om risker i arbetsmiljön för gravida samt lämna förslag på förbättringsåtgärder.

Saco har inget att erinra mot förslaget, men vill betona den roll företagshälsovården kan spela för detta.

Utredningens förslag att ge Myndigheten för arbetsmiljökunskap i uppdrag att sammanställa aktuell forskning om risker i arbetsmiljön för gravida och fostret samt sprida informationen och hålla den tillgänglig.

Saco har inget att erinra mot förslaget.

Utredningens förslag att det ska införas upplysningsbestämmelser i studiestödslagen, lagen om studiestartsstöd och lagen om omställningsstudiestöd om att regeringen får meddela föreskrifter om studerandes rätt till studiemedel, studiehjälp, studiestartsstöd och omställningsstudiestöd vid ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida.

Saco har inget att erinra mot förslaget.

Utredningens förslag till bestämmelser som ger studerande möjlighet att behålla studiemedel, studiehjälp, studiestartsstöd och omställningsstudiestöd vid risker i studiemiljön för gravida.

Saco välkomnar förslaget.

Ett illustrativt exempel på när en möjlighet att behålla studiemedel, studiehjälp, studiestartsstöd och omställningsstudiestöd kan vara betydelsefull är vid risker i arbetsmiljön i samband med praktik.

Med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida avser utredningen att en studerande som studerar med studiestöd och som är gravid har rätt att behålla hela studiestödet under den tid när hon helt eller delvis avstår från studier på grund av att hon inte kunnat ges anpassning eller omplaceras från en studiemiljö som innehåller risk för skadlig inverkan på hennes hälsa, graviditeten eller fostret. Studielån eller omställningsstudielån som avser den del av en ledighetsperiod på grund av risker i studiemiljön för gravida som följer efter en karenstid om 30 dagar ska inte betalas tillbaka. Studiemedel som lämnas i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida ska inte räknas med vid beräkningen av det antal veckor för vilka studiemedel högst får lämnas. Studiestartsstöd och omställningsstudiestöd som lämnas i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida ska räknas med vid beräkningen av det antal veckor för vilka stöden högst får lämnas.

Utredningens förslag att Arbetsmiljöverket ska ges i uppdrag att arbeta mer aktivt med stöd till arbetsgivare i deras arbete med att bedöma risker i arbetsmiljön för gravida.

Saco har inget att erinra mot förslaget.

Det är önskvärt att Arbetsmiljöverket arbetar mer aktivt med att sprida information om vad som gäller kring riskbedömningar av gravidas arbetsmiljö.

Utredningens bedömning att Försäkringskassan bör utveckla arbetet med att säkerställa att frågan om huruvida en omplacering är möjlig är tillräckligt utredd i ärenden om graviditetspenning.

Saco har inget att erinra mot utredningens uppfattning.

Utredningen menar att bland annat att Försäkringskassan bör sträva efter att hela ansökningsprocessen digitaliseras och att förbättra informationen till arbetstagare och arbetsgivare i frågor som rör graviditetspenning och omplacering. Möjligheten till graviditetspenning på deltid bör lyftas fram i myndighetens informationsspridning.

Utredningens förslag att Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket ska ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för en försöksverksamhet i syfte att testa den norska modellen med trepartssamtal mellan arbetsgivare, arbetstagare och läkare eller barnmorska.

Saco har inget att erinra mot förslaget.

Utredningens förslag att Försäkringskassan ska ges i uppdrag att rikta särskild information till tidsbegränsat anställda så att gravida med sådana anställningar bättre kan ta tillvara sina rättigheter.

Saco har inget att erinra mot förslaget.

Utredningens förslag att tid med graviditetspenning och icke behovsprövad graviditetspenning ska räknas som överhoppningsbar tid vid fastställande av ramtid i arbetslöshetsförsäkringen.

Saco välkomnar förslaget.

Utredningens förslag att flerbarnstillägget i barnbidraget för barn nummer två ska tas bort

Saco har mot bakgrund av syftet att finansiera utredningens övriga förslag inget att erinra mot förslaget att slopa att flerbarnstillägget för barn nummer två.

Förslaget att slopa flerbarnstillägget har sin bakgrund i den så kallade Bums-utredningen (SOU 2021:101) som menade att flerbarnstillägget är ett kostsamt och ineffektivt sätt att förbättra barnfamiljernas ekonomiska levnadsstandard. Flerbarnstillägget i barnbidraget för barn 2 är idag 150 kr per månad. 2019 utbetalades flerbarnstillägg för det andra barnet motsvarande 1,3 miljarder kronor.

Sacos förbund Sveriges lärare uttrycker i bilagda remissvar att förbundet motsätter sig dock ett slopande av flerbarnstillägget för barn nummer två.

Utredningens bedömning att det bör göras en uppföljning av utredningens förslag.

Saco välkomnar utredningens förslag.

Utredningens förslag att föreslagna författnings- och förordningsändringar ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Saco har inget att erinra mot förslaget. Saco har heller inget att invända mot föreslagna övergångsregler. Utgångspunkten att de nya reglerna inte ska påverka vid införandet redan beslutad graviditetspenning är bra. Det är också positivt att de nya reglerna om studiestöd ska gälla ersättning som avser tid efter ikraftträdandet samt att äldre bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring ska gälla för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet.

Saco har till detta remissvar även bilagt remissvar från förbunden Sveriges Ingenjörer, Sveriges läkarförbund samt Sveriges Lärare.

Med vänlig hälsning

Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Ossian Wennström
Utredare