

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida

*Betänkande av Utredningen om
en översyn av socialförsäkringsskyddet
för gravida – ett modernare regelverk*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:23

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0615-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0616-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Tenje

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 att låta en särskild utredare se över socialförsäkringsskyddet för gravida. Som särskild utredare förordnades den 25 januari 2022 riksdagsledamot Kristina Nilsson. Genom tilläggsdirektiv den 10 februari 2022 beslutade regeringen om förlängd utredningstid. Som utredningssekreterare förordnades den 1 februari 2022 departementssekreterare Kajsa Eliasson. Den 1 mars 2022 förordnades som utredningssekreterare juristen Lovisa Forsblad. Analytikern Henrik Lindholm förordnades som utredningssekreterare den 22 augusti 2022.

Som sakkunniga förordnades den 9 mars 2022 departementssekreterare Caroline Edwall (entledigad 7 oktober 2022), kanslirådet Philip Fridborn Kempe, ämnesrådet Maria Lidström och ämnesrådet Andreas Ådahl. Som experter förordnades vid samma tidpunkt experten Erik Ageberg från Företagarna (entledigad 7 oktober 2022), utredaren Joa Bergold från LO, experten Catharina Bäck från Svenskt näringsliv, utredaren Lars-Gunnar Engström från Jämställdhetsmyndigheten, utredaren Åsa Forsell från TCO, utredaren Daniel Gunhamre från Socialstyrelsen (entledigad 7 oktober 2022), förhandlaren Donovan Häll från Sveriges Kommuner och Regioner, experten Jenny Lindmark från Arbetsgivarverket, utredaren Carl Lind från Diskrimineringsombudsmannen, enhetschefen Dan Ljungberg från Inspektionen för socialförsäkringen, utredaren Thomas Ljunglöf från SACO, läkaren Ingemar Rödin från Arbetsmiljöverket och verksamhetsutvecklaren Birgitta Wendel från Försäkringskassan. Den 22 november 2022 förordnades även docent Erik Sjödin från Stockholms universitet som expert i utredningen.

I tilläggsdirektiv den 10 februari 2022 beslutade regeringen att utredningen även skulle ha en parlamentarisk referensgrupp. Den 10 juni 2022 förordnades följande personer som ledamöter i denna referensgrupp: riksdagsledamoten Ann-Sofie Alm (entledigad 28 februari

2023), riksdagsledamoten Gulan Avci (entledigad 8 februari 2023), f.d. riksdagsledamoten Mats Berglund, riksdagsledamoten Julia Kronlid (entledigad 9 januari 2023), riksdagsledamoten Gudrun Nordborg, projektchef Henrik Oretorp, riksdagsledamot Pia Steensland (entledigad 28 februari 2023) och riksdagsledamot Mattias Vepsä (entledigad 28 februari 2023). Den 9 januari 2023 förordnades riksdagsledamoten Mona Ohlin och den 8 februari 2023 förordnades ordföranden Cecilia Elving. Den 28 februari 2023 förordnades vidare riksdagsledamöterna Caroline Högström, Ingemar Kihlström och Sanne Lennström.

Utredningens arbete har bedrivits i nära samråd med sakkunniga och experter som i stort har ställt sig bakom utredningens överväganden. Avvikande uppfattningar finns dock. Till betänkandet fogas ett gemensamt särskilt yttrande från tre av utredningens experter.

Härmed överlämnas betänkandet Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida (SOU 2023:23). Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i maj 2023

Kristina Nilsson

/Kajsa Eliasson
Lovisa Forsblad
Henrik Lindholm

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 19 |
| Summary | 29 |
| 1 Författningsförslag..... | 39 |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken | 39 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584) | 52 |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i semesterlagen (1977:480) | 56 |
| 1.4 Förslag till ändringar i bestämmelserna om studiestöd..... | 57 |
| 1.4.1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395) | 57 |
| 1.4.2 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)..... | 59 |
| 1.4.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd | 63 |
| 1.4.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:532) om studiestartsstöd..... | 64 |
| 1.4.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd | 66 |
| 1.4.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd..... | 67 |
| 1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring..... | 69 |
| 1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter..... | 71 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 1.7 | Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:366) om utbetalning av dagersättningar från Försäkringskassan | 72 |
| 1.8 | Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd..... | 73 |
| 1.9 | Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan | 75 |
| 2 | Utredningens uppdrag och arbete | 77 |
| 2.1 | Utredningens uppdrag | 77 |
| 2.2 | Utredningens arbete..... | 78 |
| 2.3 | Betänkandets disposition | 80 |
| 3 | Rättslig bakgrund | 83 |
| 3.1 | Gällande rätt | 83 |
| 3.1.1 | Allmänt om socialförsäkringsskyddet | 83 |
| 3.1.2 | Sjukpenninggrundande inkomst | 84 |
| 3.1.3 | Graviditetspenning..... | 86 |
| 3.1.4 | Föräldraledighetslagen..... | 89 |
| 3.1.5 | Föräldrapenning | 93 |
| 3.1.6 | Sjukpenning..... | 93 |
| 3.1.7 | Arbetsmiljö för gravida..... | 95 |
| 3.1.8 | Diskrimineringsförbud | 97 |
| 3.1.9 | Studierande | 98 |
| 3.1.10 | Arbetslöshetsförsäkring | 101 |
| 3.1.11 | EU-rätt..... | 101 |
| 3.2 | Tidigare utredningsförslag | 102 |
| 4 | Graviditetens påverkan på kroppen | 107 |
| 4.1 | Graviditetens påverkan på kroppen..... | 107 |
| 4.2 | Riskfaktorer för ohälsa under graviditet | 108 |
| 4.2.1 | Dagens gravida är äldre och oftare överviktiga – men röker mer sällan..... | 109 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.3 | Sjuklighet i samband med graviditet och förlossning..... | 111 |
| 4.3.1 | Rygg- och bäckensmärta | 113 |
| 4.3.2 | Psykisk ohälsa..... | 115 |
| 4.3.3 | Andra tillstånd | 116 |
| 4.4 | Kvinnors sjukfrånvaro ökar i samband med graviditet..... | 116 |
| 5 | Kvinnor på arbetsmarknaden | 121 |
| 5.1 | Kvinnor och män i Sverige förvärvsarbetar i hög utsträckning..... | 121 |
| 5.2 | Stora skillnader i kvinnors och mäns yrkesval | 122 |
| 5.3 | Anställningsform | 124 |
| 5.4 | Arbetstidens omfattning | 125 |
| 5.5 | Kvinnors frånvaro från arbetet är högre än mäns | 127 |
| 5.6 | Kvinnor är mer sällan företagare..... | 128 |
| 5.6.1 | Olika företagsformer..... | 128 |
| 5.7 | Förändringar på arbetsmarknaden sedan graviditetspenningen infördes | 129 |
| 5.7.1 | Strukturella förändringar och ökad specialisering på arbetsmarknaden | 129 |
| 5.7.2 | Allt fler småföretag..... | 130 |
| 5.7.3 | Unga etablerar sig på arbetsmarknaden senare.... | 131 |
| 5.7.4 | Tidsbegränsade anställningar har blivit vanligare.... | 132 |
| 6 | Kvinnors arbetsmiljö | 135 |
| 6.1 | Skilda arbetsplatser innebär olika arbetsmiljöproblem för kvinnor och män | 135 |
| 6.1.1 | Fysiskt ansträngande arbete ungefär lika vanligt bland kvinnor och män | 137 |
| 6.1.2 | Kvinnor har oftare psykiskt påfrestande arbete .. | 140 |
| 6.2 | Arbetsmiljöarbete på kvinnors arbetsplatser | 148 |
| 6.2.1 | Arbetsmiljölagen mer anpassad till mansdominerade verksamheter | 150 |
| 6.2.2 | Regeringens arbetsmiljöstrategi..... | 152 |
| 6.2.3 | Arbetsmiljöverkets roll | 153 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 7 | Gravidas nyttjande av socialförsäkringsförmåner..... | 157 |
| 7.1 | Statistik från flera källor..... | 157 |
| 7.2 | Graviditetspenning | 158 |
| 7.2.1 | Hög beviljandegrad inom graviditetspenningen... | 158 |
| 7.2.2 | Utgifterna för graviditetspenningen | 160 |
| 7.3 | Sjukpenning | 161 |
| 7.3.1 | Hög beviljandegrad även inom sjukpenningen ... | 161 |
| 7.3.2 | Graviditetsrelaterade diagnoser vanligast bland de sjukfall som startar under graviditeten | 164 |
| 7.4 | Vilka ansöker om respektive beviljas sjukpenning och graviditetspenning? | 165 |
| 7.4.1 | Vad händer efter ett avslag på ansökan? | 171 |
| 7.5 | Föräldrapenning | 172 |
| 7.6 | Hur rör sig gravida mellan förmånerna? | 174 |
| 7.6.1 | Kvinnor som inte nyttjar någon förmån..... | 177 |
| 7.7 | Uttag av förmåner under de sju sista dagarna innan beräknad förlossning | 177 |
| 7.8 | Hur påverkas gravidas inkomster under graviditeten?..... | 179 |
| 7.9 | Sammanfattning av statistiken över gravidas nyttjande av socialförsäkringsförmåner | 184 |
| 8 | Nordisk utblick..... | 187 |
| 8.1 | Sammanfattning..... | 187 |
| 8.2 | Finland | 189 |
| 8.2.1 | Reformering av familjepolitiken | 189 |
| 8.2.2 | Graviditetsledighet och graviditetspenning..... | 190 |
| 8.3 | Norge | 191 |
| 8.3.1 | Svangerskapspengar | 191 |
| 8.3.2 | Foreldrepenger | 192 |
| 8.3.3 | Sykepengar..... | 193 |
| 8.3.4 | Norska erfarenheter av arbetet med omplacering | 193 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 8.4 | Danmark..... | 194 |
| 8.4.1 | Barseldagspenge..... | 194 |
| 8.4.2 | Sygedagpenge..... | 196 |
| 8.5 | Island | 196 |
| 8.5.1 | Särskild föräldrapenning under graviditeten..... | 196 |
| 8.5.2 | Reformerad föräldrapenning..... | 197 |
| 9 | Gravidas socialförsäkringsskydd – vilka svårigheter finns i dag? | 199 |
| 9.1 | Gränsdragningsproblem mellan förmåner under graviditet..... | 199 |
| 9.1.1 | Delvis överlappande syften men olika förmånstider skapar gränsdragningsproblem | 199 |
| 9.1.2 | Mer lönsamt för den gravida med sjukpenning ... | 202 |
| 9.1.3 | Frågan avhandlad i många tidigare utredningar ... | 204 |
| 9.1.4 | Föräldrapenning under graviditeten..... | 208 |
| 9.1.5 | Slutsats avseende gränsdragningsproblemen | 209 |
| 9.2 | Gravida riskerar att bedömas mer restriktivt än icke-gravida när det gäller behovet av sjukskrivning och rätten till sjukpenning | 211 |
| 9.2.1 | Bakgrund..... | 211 |
| 9.2.2 | Ett sjukdomsbegrepp som till del exkluderar gravida har fortfarande betydelse i sjukvården | 218 |
| 9.2.3 | Försäkringskassan handlägger fortfarande en del av sjukpenningärendena utan att beakta principerna i hovrättsdomen..... | 223 |
| 9.2.4 | Slutsatser | 225 |
| 9.3 | Inkomsttaket inom graviditetspenningen är lågt..... | 229 |
| 9.4 | Psykiskt påfrestande arbeten är vanliga men kan bara ge rätt till graviditetspenning vid förbud mot arbete | 231 |
| 9.4.1 | Bakgrund..... | 233 |
| 9.4.2 | Förbud att arbeta på grund av risk för psykisk uttrötning eller starka psykiska påfrestningar torde vara ovanligt | 236 |
| 9.4.3 | Vad säger forskningen om psykiskt påfrestande arbete under graviditet? | 238 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 9.4.4 | Synpunkter från vårdprofessioner som möter gravida..... | 241 |
| 9.5 | Det är otydligt vad som är ett fysiskt påfrestande arbete och alla kvinnans besvär får inte beaktas..... | 242 |
| 9.5.1 | Det är inte tydligt var den objektiva nedre gränsen för vad som kan anses vara fysiskt påfrestande arbete för gravida går | 242 |
| 9.5.2 | En hög tröskel för vad som anses fysiskt påfrestande innebär att kvinnor faller utanför | 244 |
| 9.5.3 | Bedömningen av arbetets art och kvinnans besvär i Försäkringskassans handläggning | 246 |
| 9.5.4 | Psykiska besvär beaktas inte och kan till och med minska sannolikheten att beviljas graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete | 248 |
| 9.5.5 | Kvinnor vars mage hindrar eller omöjliggör arbete har i dag inte rätt till graviditetspenning | 249 |
| 9.6 | Kvinnor med graviditetspenning utan ersättning under graviditetens sista dagar | 250 |
| 9.7 | Många gravida behöver vila i slutet av graviditeten men särskild förmån saknas | 253 |
| 9.7.1 | Många gravida har ett behov av ledighet eller minskad arbetstid i slutet av graviditeten | 254 |
| 9.7.2 | Föräldrapenningen saknar dagar särskilt avsatta för graviditet | 257 |
| 9.7.3 | Tidigare utredningars förslag | 258 |
| 9.8 | Bristande kännedom om risker i arbetsmiljön..... | 258 |
| 9.9 | Frågor om omplacering av gravida | 261 |
| 9.9.1 | Det saknas information om hur ofta omplaceringar och anpassningar görs och hur de fungerar..... | 262 |
| 9.9.2 | Krav på att anmäla behov av omplacering är inte alltid motiverat..... | 266 |
| 9.9.3 | Det är inte alltid tydligt inom vilken del av verksamheten arbetsgivaren ska överväga att omplacera den gravida..... | 267 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 9.9.4 | Måste kvinnan acceptera den erbjudna omplaceringen? | 273 |
| 9.9.5 | Kvinnans möjlighet att kräva omplacering | 274 |
| 9.9.6 | Omplacering tycks endast övervägas på heltid.... | 275 |
| 9.9.7 | Det framgår inte av lagen hur ofta arbetsgivaren ska ompröva frågan om omplacering..... | 276 |
| 9.9.8 | Svårt att bedöma hur omplaceringsmöjligheterna har utretts utifrån arbetsgivarens uppgifter | 278 |
| 9.9.9 | Vem intygar att omplacering inte kan ske?..... | 281 |
| 9.9.10 | Det är alltför vanligt att något arbetsgivarutlåtande inte inkommer till Försäkringskassan | 282 |
| 9.9.11 | Den gravida har ett svagt skydd om det inte finns tillräckliga uppgifter i ärendet som visar att omplaceringsmöjligheterna är uttömda | 283 |
| 9.9.12 | Försäkringskassan utreder inte frågan om omplacering nog | 288 |
| 9.9.13 | Arbetsgivare och arbetstagare har olika syn på frågan om omplacering..... | 290 |
| 9.10 | Svårare för gravida som är behovsanställda att få del av socialförsäkringsskyddet | 297 |
| 9.11 | Gravida studerande saknar rätt till ersättning vid risker vid t.ex. praktik | 299 |
| 9.12 | Lagstiftningarna behöver redigeras för ökad tydlighet | 301 |
| 9.12.1 | Kravet på fysiskt påfrestande arbete finns inte i socialförsäkringsbalken | 301 |
| 9.12.2 | Reglerna om graviditetsspenning i SFB hänvisar endast till vissa av de relevanta paragraferna i FLL | 302 |
| 9.12.3 | SFB och FLL använder olika uttryck för samma sak | 303 |
| 10 | Tid med graviditetsspenning och arbetslöshetsförsäkringen | 305 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 11 | Något om flerbarnstillägget för andra barnet..... | 309 |
| 11.1 | Flerbarnstillägget för andra barnet är kostsamt och ineffektivt..... | 310 |
| 12 | Överväganden och förslag | 313 |
| 12.1 | Utredningens utgångspunkter..... | 313 |
| 12.2 | Graviditetspenning bör kvarstå som egen förmån | 314 |
| 12.2.1 | Överväganden om att föra in nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet i sjukpenningen | 315 |
| 12.2.2 | Modernisering av nuvarande socialförsäkringsskydd för gravida är att föredra ... | 323 |
| 12.2.3 | Andra alternativ som har övervägts | 326 |
| 12.3 | Regelverket för sjukpenning ska förtydligas | 326 |
| 12.3.1 | Alternativ till lagändring..... | 329 |
| 12.4 | Socialstyrelsen ska granska sjukskrivningar av gravida | 331 |
| 12.5 | Regelverket för graviditetspenning behöver moderniseras.... | 333 |
| 12.6 | Inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst vid graviditetspenning ska höjas | 335 |
| 12.7 | Det ska inte i dagsläget införas en självständig rätt till graviditetspenning vid psykiskt påfrestande arbete | 338 |
| 12.8 | Förtydliganden och tillägg gällande fysiskt påfrestande arbete | 346 |
| 12.8.1 | Tröskeln för vad som objektivt sett ses som fysiskt påfrestande arbete får inte vara för hög... | 347 |
| 12.8.2 | Samtliga besvär som orsakas eller förvärras av graviditeten ska beaktas vid bedömningen av rätten till graviditetspenning om de påverkar förmågan att utföra fysiskt påfrestande arbete ... | 349 |
| 12.8.3 | Arbete som inte låter sig göras med anledning av magen ska anses vara fysiskt påfrestande arbete..... | 351 |
| 12.9 | Arbetsgivare ska lämna in utlåtande i ärenden om graviditetspenning | 352 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 12.10 | Förmånsperioden för graviditetspenning ska förlängas till och med dagen före faktisk förlossning | 358 |
| 12.10.1 | Ersättning fram till och med dagen före faktisk förlossning | 358 |
| 12.10.2 | Förmånsperiodens början | 361 |
| 12.11 | Övriga förtydliganden i lagstiftningarna | 363 |
| 12.12 | Överväganden avseende en generell graviditetspenning under slutet av graviditeten | 364 |
| 12.12.1 | Forskning pekar på fördelar med ledighet i slutet av graviditeten | 365 |
| 12.12.2 | Många gravida har behov att minska sitt arbete under graviditetens sista tid | 366 |
| 12.12.3 | Avsaknaden av en särskild graviditetsförmån innebär att den gravida måste välja mellan vila under graviditet eller framtida samvaro med barnet..... | 367 |
| 12.12.4 | Potentiella nackdelar med en generell graviditetspenning | 368 |
| 12.12.5 | Förmånens konstruktion påverkar dess effekter .. | 369 |
| 12.13 | Det ska införas en arbetsbaserad icke-behovsprövad graviditetspenning..... | 372 |
| 12.13.1 | Motiv till förmånen | 373 |
| 12.13.2 | Överväganden avseende vem som ska ha rätt till förmånen | 377 |
| 12.13.3 | Överväganden avseende antalet dagar | 379 |
| 12.13.4 | Närmare om förmånsvillkoren | 382 |
| 12.13.5 | Överväganden avseende alternativa sätt att konstruera förmånen..... | 388 |
| 12.13.6 | Överväganden avseende namnet på förmånen..... | 389 |
| 12.13.7 | Alternativ till att inrätta en icke-behovsprövad graviditetspenning | 389 |
| 12.14 | Ändringar i föräldraledighetslagen med anledning av införandet av den icke-behovsprövade graviditetspenningen..... | 392 |
| 12.15 | Vissa följdändringar behöver göras | 394 |

| | |
|---|-----|
| 12.16 Förtydligande av att graviditetspenning inte utges under semester..... | 397 |
| 12.17 Föräldraledighetslagen bör förtydligas | 398 |
| 12.18 Förtydliganden och förslag avseende perioder i FLL..... | 400 |
| 12.18.1 En ledighetsperiod ska inte anses vara uppdelad för att ledighet enligt 4 § fjärde stycket FLL infaller inom dess ram..... | 402 |
| 12.19 Det behövs ingen ytterligare reglering om anpassning av arbetet för gravida | 404 |
| 12.20 Krav på anmälningstid för behov av omplacering vid risk slopas..... | 405 |
| 12.21 Anställningen och ledighetsperiodens längd avgör hur brett inom verksamheten som möjligheterna till omplacering ska prövas | 407 |
| 12.22 Villkor under utredningstiden | 409 |
| 12.23 Förtydligad möjlighet till omplacering på deltid..... | 410 |
| 12.24 Omplaceringen ska vara lämplig..... | 414 |
| 12.25 Kvinnan har ett svagt skydd om det inte finns tillräckliga uppgifter i ärendet som visar att omplaceringsmöjligheterna är uttömda | 418 |
| 12.26 Lagreglering om att möjligheten till omplacering ska prövas minst varannan månad..... | 420 |
| 12.27 Ordet omplacering i FLL behöver inte ändras | 421 |
| 12.28 Skyddsombud och/eller fackliga förtroendemän bör arbeta mer aktivt med frågor kring omplacering av gravida... | 422 |
| 12.29 Det behövs mer information om i vilken utsträckning omplaceringar görs i dag | 423 |
| 12.30 Kännedomen om risker i arbetsmiljön för gravida behöver förbättras | 425 |
| 12.31 Studerande ska ges möjlighet att få ersättning när studier inte kan genomföras på grund av exponering för risker | 428 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 12.32 | Arbetsmiljöverket ska arbeta mer aktivt med frågor som rör gravidas arbetsmiljö | 432 |
| 12.33 | Försäkringskassan bör utveckla stödet för handläggarna i graviditetspenningärenden samt utveckla ansökningsprocessen | 434 |
| 12.34 | Uppdrag att undersöka förutsättningarna för försöksverksamhet med trepartssamtal enligt norsk modell | 436 |
| 12.35 | Förbättrad information riktad till tidsbegränsat anställda och arbetsgivare | 436 |
| 12.36 | Tid med graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning ska vara överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen..... | 438 |
| 12.36.1 | Något om arbetsvillkoret | 439 |
| 12.36.2 | Hur utredningens förslag förhåller sig till förslagen i betänkandet <i>Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen</i> | 440 |
| 12.37 | Flerbarnstillägget för barn nummer två ska tas bort | 441 |
| 12.38 | Förslagen bör följas upp | 443 |
| 13 | Ikraftträdande och övergångsbestämmelser | 445 |
| 13.1 | Ikraftträdande | 446 |
| 13.2 | Övergångsbestämmelser..... | 446 |
| 13.2.1 | Äldre föreskrifter om graviditetspenning ska gälla för tid före ikraftträdandet | 446 |
| 13.2.2 | Utlåtande från arbetsgivare och uppgiftsskyldighet för arbetsgivare | 446 |
| 13.2.3 | Förlängd förmånstid för graviditetspenningen.... | 447 |
| 13.2.4 | Införande av en ny graviditetsförmån: icke-behovsprövad graviditetspenning..... | 448 |
| 13.2.5 | Sjukpenning till gravida..... | 449 |
| 13.2.6 | Ändringar i föräldraledighetslagen (1995:584) | 449 |
| 13.2.7 | Ändringar avseende gravida studenter med risker i studiemiljön..... | 449 |
| 13.2.8 | Ändring i semesterlagen (1977:480) | 449 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 13.2.9 | Ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring | 450 |
| 13.2.10 | Övriga följdändringar | 450 |
| 14 | Konsekvenser av förslagen | 451 |
| 14.1 | Ekonomiska konsekvenser för staten | 451 |
| 14.1.1 | Graviditetspenning..... | 451 |
| 14.1.2 | Sjukpenning | 458 |
| 14.1.3 | Föräldrapenningen | 461 |
| 14.1.4 | Barnbidraget | 463 |
| 14.1.5 | Försäkringskassan | 464 |
| 14.1.6 | Arbetsmiljöverket | 468 |
| 14.1.7 | Andra berörda statliga myndigheter | 468 |
| 14.1.8 | De allmänna förvaltningsdomstolarna..... | 469 |
| 14.1.9 | Sammantagna utgifter och finansiering | 470 |
| 14.2 | Konsekvenser för jämställdheten och integration..... | 470 |
| 14.2.1 | Jämställdhetspolitiska mål och effekter av förslagen | 470 |
| 14.2.2 | Mål för integrationspolitiken och effekter av förslagen | 475 |
| 14.3 | Konsekvenser för kommuner och regioner | 476 |
| 14.3.1 | Regioners ansvar för hälso- och sjukvården..... | 476 |
| 14.3.2 | Ekonomiska konsekvenser för kommuner..... | 477 |
| 14.3.3 | Administrativa konsekvenser för kommuner..... | 477 |
| 14.3.4 | Den kommunala självstyrelsen..... | 478 |
| 14.4 | Konsekvenser för enskilda | 478 |
| 14.4.1 | Konsekvenser för gravida | 478 |
| 14.4.2 | Konsekvenser för barnfamiljer | 480 |
| 14.5 | Förslagets övriga konsekvenser | 483 |
| 14.5.1 | Förslagets konsekvenser för sysselsättning..... | 483 |
| 14.5.2 | Företag och små företag | 485 |
| 14.5.3 | Konsekvenser för den personliga integriteten och sekretess | 488 |
| 14.5.4 | EU-rätt och internationella åtaganden | 492 |
| 14.5.5 | Övriga effekter | 493 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 15 | Författningskommentar | 495 |
| 15.1 | Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken | 495 |
| 15.2 | Förslaget till lag om ändring i föräldradedighetslagen (1995:584) | 510 |
| 15.3 | Förslaget till lag om ändring i semesterlagen (1977:480) ... | 515 |
| 15.4 | Förslagen till ändringar i bestämmelserna om studiestöd | 515 |
| 15.4.1 | Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395) | 515 |
| 15.4.2 | Förslaget till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655) | 516 |
| 15.4.3 | Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd | 520 |
| 15.4.4 | Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2017:532) om studiestartsstöd | 521 |
| 15.4.5 | Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd | 522 |
| 15.4.6 | Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd | 522 |
| 15.5 | Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring | 523 |
| 15.6 | Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter | 524 |
| 15.7 | Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1982:366) om utbetalning av dagersättningar från Försäkringskassan | 525 |
| 15.8 | Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd | 525 |
| 15.9 | Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan | 526 |
| | Särskilt yttrande | 527 |

Källor och litteratur 533**Bilagor**

| | | |
|----------|-------------------------------|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2021:94..... | 551 |
| Bilaga 2 | Kommittédirektiv 2022:03..... | 561 |

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredaren har fått i uppdrag att göra en översyn av socialförsäkringsskyddet för gravida. Syftet med översynen har varit att modernisera socialförsäkringsskyddet för gravida, framför allt regelverket om graviditetspenning, så att det i högre utsträckning än i dag fungerar ändamålsenligt för gravida arbetstagare och egenföretagare. I direktivet framgår att 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 samt ersättningsnivån ska ses över. För- och nackdelar med en mer generell utformad graviditetspenning under graviditetens senare del ska analyseras. Utgångspunkten har varit att inkomstbortfallsprincipen ska gälla.

Utredningen har haft en expert- och sakkunniggrupp samt en parlamentarisk referensgrupp som har bistått utredningen i dess arbete.

Socialförsäkringsskyddet för gravida

Förmåner

De socialförsäkringsförmåner som primärt är aktuella under graviditet är graviditetspenning, sjukpenning och föräldrapenning. Graviditetspenningen och sjukpenningen är arbetsbaserade förmåner medan föräldrapenningen är både arbetsbaserad och bosättningsbaserad. Dessa förmåner regleras i socialförsäkringsbalken. Rätt till ledighet för föräldrar och gravida arbetstagare regleras i föräldraledighetslagen (1995:584).

Graviditetspenning kan utgå till arbetstagare och egenföretagare vid risker i arbetsmiljön samt vid nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete. Graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön gäller från och med den dag den gravida blir förbjuden att arbeta på grund risker i arbetsmiljön. Graviditetspenning vid fysiskt ansträngande arbete kan utgå från och med den sextionde dagen innan beräknad förlossning. För båda förmånerna gäller att de utgår som längst till och med den elfte dagen innan den beräknade förlossningen.

En gravid kan beviljas sjukpenning om hon har en arbetsförmågenedsättning som bedöms bero på sjukdom. Föräldrapenning kan nyttjas från och med den sextionde dagen innan beräknad förlossning om den gravida avstår från arbete.

Samtliga förmåner handläggs av Försäkringskassan. Graviditetspenning har historiskt varit en förmån inom vilken utgiftsnivåerna har varit stabila. Covid-19 gav dock upphov till kraftigt förhöjda utgifter för graviditetspenning under 2021 och 2022. Utgifterna inom graviditetspenningen låg 2022 på cirka 1,2 miljarder kronor. För 2023 och närmast följande år beräknar Försäkringskassan att utgifterna kommer att ligga på ungefär 650–700 miljoner kronor årligen.¹

Gravidas nyttjande av socialförsäkringsförmåner

Det är ovanligt att inte vara ledig från arbetet i slutet av graviditeten och nästan 81 procent av de kvinnor som födde barn under 2019 nyttjade någon socialförsäkringsförmån under graviditetens sista 60 dagar. Var femte gravid kvinna beviljades graviditetspenning någon gång under graviditeten varav nästan 12 procent på grund av risker i arbetsmiljön. Nästan 29 procent var sjukskrivna med sjukpenning någon gång under graviditeten, och av dem hade drygt 8 procent påbörjat sin sjukskrivning innan de blev gravida. Av de kvinnor som var sjukskrivna under graviditeten påbörjade 21 procent en period med graviditetspenning efter sjukskrivningen, varav 56 procent dagen efter att deras sjukskrivning var slut.

Nästan 66 procent av de kvinnor som födde barn under 2019 nyttjade föräldrapenning någon gång under graviditeten. Av dem var det 40 procent som kombinerade föräldrapenning med sjuk- eller graviditetspenning under graviditeten. Gravida som beviljas sjuk-

¹ Försäkringskassan, *Utgiftsprognos för budgetåren 2023–2026* (februari 2023), s. 122.

eller graviditetspenning tar ut betydligt färre nettodagar med föräldrapenning jämfört med de som bara nyttjar föräldrapenning.

Gravidas inkomster sjunker under graviditeten, men olika snabbt och olika mycket i olika grupper. Kvinnor som beviljas ersättning hade i genomsnitt lägre inkomster under hela graviditeten jämfört med de som arbetade eller tog ut semester men inte nyttjade någon ersättning. Deras inkomster sjönk under graviditetens sista två till tre månader medan inkomsterna bland de som inte nyttjar någon ersättning sjönk först under graviditetens sista månad. Utredningens beräkningar visar att nästan 88 procent av de gravida antingen nyttjar föräldrapenning, graviditetspenning eller sjukpenning alternativt har en inkomstförlust på minst 25 procent månaden innan förlossningen. Bland de resterande återfinns bland annat de kvinnor som tar ut semester i slutet av graviditeten och många av de som är lediga utan ersättning under sista dagarna eller veckorna innan förlossningen.

Graviditetspenning och även sjukpenning beviljas i högre utsträckning till gravida inom vissa yrkesgrupper. Bland de som beviljas graviditetspenning är gravida inom yrken som kräver fördjupad högskolekompetens inom hälso- och sjukvård, omsorgsyrken, försäljningsyrken, byggverksamhet och maskinell tillverkning och yrken med kortare utbildning eller introduktion överrepresenterade. Kvinnor inom omsorgsyrken är överrepresenterade även bland de som beviljas sjukpenning medan nyttjandet av föräldrapenning är mer jämnt fördelat mellan olika yrken.

Svårigheter i gravidas socialförsäkringsskydd i dag

Kvinnor förvärvsarbetar i hög utsträckning. Därför är det viktigt att socialförsäkringsförmånerna omhändertar arbetsförmågenedsättning vid graviditet. Att socialförsäkringsskyddet vid graviditet är likvärdigt skyddet vid sjukdom är inte minst viktigt ur jämställdhetssynpunkt.

Sjukpenning utgår för arbetsförmågenedsättning orsakad av sjukdom. Det finns ingen definition av sjukdom men socialvårdskommitténs uttalande från 1944 har blivit vägledande.² I detta undantas besvär relaterade till graviditet eftersom dessa beskrivs som en del av det naturliga livsförloppet. Det innebär att gravida kan ha svårare än

² SOU 1944:15, s. 162.

andra att bli sjukskrivna och beviljas sjukpenning för sin nedsatta arbetsförmåga.

Taket vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten i graviditetspenningen är lägre än i sjukpenningen. Det innebär att det kan vara ekonomiskt mer lönsamt för en gravid att söka sjukpenning för sin arbetsförmågenedsättning. Detta samtidigt som det kan vara svårare för dem att beviljas förmånen.

Graviditetspenning utgår inte för de tio sista dagarna före beräknad förlossning. Detta eftersom man vid införandet tänkte sig att de flesta kvinnor skulle behöva vara lediga då. De gravida hänvisades till att i stället använda föräldrapenning under dessa dagar. Det innebär att graviditetspenningen brister i försäkringsmässighet. Den gravida som inte får eller kan arbeta på grund av risker i arbetsmiljön eller nedsatt arbetsförmåga i fysiskt ansträngande arbete får i praktiken inte någon särskild inkomstbortfallskompensation för dessa sista dagar av graviditeten.

Under de sista dagarna av graviditeten behöver de flesta gravida vila. Den förmån som kvinnan då kan använda är föräldrapenningen. Föräldrapenningen är en förmån som primärt är tänkt att användas för att underlätta för föräldrar att kombinera arbetsliv och familjeliv. Föräldrapenningens konstruktion medför att nyttjande av dagar under graviditet ger sämre möjlighet att kombinera arbetsliv och familjeliv när barnet är fött. På grund av förmånens konstruktion kan gravida pressa sig hårdare än nödvändigt för att spara föräldrapenningdagar till när barnet är fött. Representanter för vårdprofessioner som möter gravida har påtalat att de sett dessa tendenser. Detta samtidigt som det finns mycket som tyder på att en period av vila innan förlossningen kan ha positiva effekter för den gravida och kan underlätta förlossningen.

Den gravida har ett utbyggt skydd för sitt arbete, i form av rätten till omplacering enligt föräldraledighetslagen. När en arbetsgivare får kännedom om att en arbetstagare är gravid ska arbetsgivaren göra en riskbedömning av arbetsmiljön. Om arbetsgivaren identifierar risker som inte kan undanröjas ska hen undersöka om den gravida kan omplaceras till annat arbete inom verksamheten. Om någon omplacering inte kan ordnas ska kvinnan ges ledighet och hon kan ansöka om graviditetspenning. Gravida kvinnor har även rätt till omplacering vid nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt ansträngande arbete. För att graviditetspenning ska kunna beviljas ska möjligheterna till

omplacering vara uttömda. Sedan tidigare har det i flera granskningar påtalats att arbetsgivarutlåtandena i dessa frågor är informationsfattiga och att Försäkringskassan i praktiken inte utreder frågan om omplacering. Arbetsstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer har olika bilder av i vilken utsträckning omplaceringar kommer till stånd och hur de fungerar.

Uppgifter till utredningen pekar på att arbetsgivares kännedom om risker kan förbättras. För studerande gäller att de saknar rätt till graviditetspenning vid risker i studiemiljön, t.ex. vid praktik.

Utredningens överväganden och förslag

Tillägg i sjukpenningregelverket i syfte att minska risken för diskriminering av gravida

Gravida kan ha sämre möjlighet att beviljas sjukpenning än andra försäkrade. I syfte att minska risken för att gravida diskrimineras vid rätten till sjukpenning föreslår utredningen att det i sjukpenningregelverket ska förtydligas att en gravid inte ska anses vara frisk om en icke-gravid hade ansetts vara sjuk med motsvarande symtom och arbete.

Höjt tak vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i graviditetspenningen

Taket vid beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten i graviditetspenningen ligger på 7,5 prisbasbelopp. Utredningen föreslår att taket ska höjas till samma nivå som inom sjukpenningen, 10 prisbasbelopp. På så sätt ges kvinnor med högre inkomster ett bättre socialförsäkringsskydd inom graviditetspenningen. Förslaget innebär att försäkringsskyddet vid arbetsförmågenedsättning på grund av graviditet blir mer likvärdigt försäkringsskyddet vid arbetsförmåga nedsatt på grund av sjukdom.

Alla besvär som orsakas eller förvärras av graviditeten ska beaktas vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning i ett fysiskt påfrestande arbete

Utredningen anser att det saknas skäl att göra skillnad på besvär som sätter ner den gravidas arbetsförmåga i det fysiskt påfrestande arbetet och föreslår därför att även psykiska besvär ska beaktas vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning.

Graviditetspenningens förmånsperiod ska förlängas

Graviditetspenning utgår till och med den elfte dagen innan beräknad förlossning. Detta innebär att socialförsäkringsskyddet vid risker i arbetsmiljön eller nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet är sämre än socialförsäkringsskyddet för nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Utredningen föreslår att förmånsperioden ska förlängas till och med dagen före faktisk förlossning.

En icke-behovsprövad graviditetspenning ska införas

Många kvinnor har behov av vila i slutet av graviditeten. Forskning pekar på att det kan finnas hälsofördelar för kvinnor av en period av vila i slutet av graviditeten. Den förmån som kan användas i slutet av graviditeten är föräldrapenning. Den gravida som använder föräldrapenning har dock färre dagar kvar att nyttja för att vårda barnet när det väl är fött samt att dela jämställt på med en eventuell partner. Utredningen anser att förmåner som avser att möta behov som uppstår under graviditet bör renodlas från förmåner som syftar till att möta behov som uppstått när barnet är fött. Utredningen föreslår att en icke-behovsprövad graviditetspenning ska kunna nyttjas de sista sju kalenderdagarna innan beräknad förlossning och fram till och med dagen före den faktiska förlossningen. Förmånen ska vara arbetsbaserad och utgå på sjukpenningnivå om 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § socialförsäkringsbalken är uppfyllt. Rätt till ledighet i omfattningarna en fjärdedel, halv, tre fjärdedelar och hel under perioden från och med sju dagar före beräknad förlossning till och med dagen före faktisk förlossning införs i föräldraledighetslagen.

Utredningen gör även bedömningen att regelverket avseende föräldrapenning samt föräldraledighetslagen bör ses över i syfte att förbättra förutsättningarna för ett jämställt uttag av betald och obetald föräldraledighet efter det att barnet har fötts.

Det ska inte i dagsläget införas en rätt till graviditetspenning vid psykiskt påfrestande arbete

Utredningen har utifrån aktuell forskning övervägt om en självständig rätt till graviditetspenning vid psykiskt påfrestande arbete ska införas. Utredningen har funnit att det i dag saknas underlag för de avvägningar som behöver göras i frågan. Arbetsförhållanden som medför psykisk uttröttnings och stark psykisk påverkan kan ge rätt till graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön.

Samlade överväganden avseende omplacering

Rätten till omplacering är ett skydd för kvinnans arbete under graviditeten. Bilden av hur det fungerar med omplaceringar är dock splittad och mer underlag behövs. Utredningen föreslår därför att Jämställdhetsmyndigheten ges i uppdrag att bland annat undersöka i vilken utsträckning omplaceringar kommer till stånd och hur de som kommer till stånd fungerar.

Om en omplacering inte är möjlig kan den gravida ansöka om graviditetspenning. För att Försäkringskassan ska kunna pröva rätten till graviditetspenning krävs att det har gjorts sannolikt i ärendet att omplacering inte är möjlig. Enligt utredningen utreder Försäkringskassan inte denna fråga tillräckligt i dag. Det finns även brister i det underlag som arbetsgivare inkommer med i frågan, och allt för ofta inkommer inget utlåtande från arbetsgivaren. Utredningen föreslår därför att arbetsgivaren ska bli skyldig att inkomma med sådan information som behövs i graviditetspenningärendet och att Försäkringskassan ska kontakta arbetsgivaren direkt i stället för att, som i dag, be kvinnan inkomma med arbetsgivarens utlåtande. Utredningen föreslår även att Försäkringskassan ska arbeta mer aktivt med dessa frågor.

Om arbetsgivaren bedömer att en omplacering inte kan komma till stånd kan hen ge den gravida rätt till ledighet utan lön. Detta innebär

att den gravida riskerar att hamna i en svår situation om Försäkringskassan gör bedömningen att graviditetspenning inte kan beviljas eftersom det inte är visat att omplacering inte är möjlig. Utredningen anser att det är en brist att föräldraledighetslagen och socialförsäkringsbalken inte är tydligare kopplade i detta avseende. Det saknas underlag avseende hur det förhåller sig i dessa frågor i dag. Om den översyn som Jämställdhetsmyndigheten ska göra av bl.a. hur omplaceringsrätten fungerar visar att arbetsgivare medger rätt till ledighet utan lön för en kvinna på ett sådant sätt att hon inte kan erhålla skälig ersättning anser utredningen att åtgärder behöver vidtas i frågan.

Utredningen bedömer att omplacering på deltid bör kunna bli vanligare och lämnar i detta syfte förslag om ett förtydligande om att omplacering kan ske på hel- respektive deltid. Utredningen föreslår även ett förtydligande av att omplaceringsmöjligheterna ska prövas varannan månad.

Regeringsuppdrag kring risker i arbetsmiljön

Det finns, enligt uppgift från bland annat Arbetsmiljöverket, brister i arbetsgivares kännedom om risker i arbetsmiljön för gravida. Utredningen föreslår att Arbetsmiljöverket ges i uppdrag att granska arbetsgivares kännedom om risker i arbetsmiljön för gravida och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra denna kännedom. Myndigheten ska även i högre grad bistå arbetsgivare i frågor kring riskbedömningar av gravidas arbetsmiljö. Utredningen föreslår även att Myndigheten för arbetsmiljökunskap ges i uppdrag att samla aktuell forskning om risker i arbetsmiljön för gravida och sprida denna.

Rätt till ledighet med ersättning för studenter vid risker i studiemiljön

Gravida studerande har inte rätt till graviditetspenning vid risker i studiemiljön. Utredningen föreslår att gravida studerande ska ges rätt till ledighet med fortsatt studiestöd vid risker i studiemiljön. I första hand ska dock situationen lösas genom anpassningar och omplaceringar.

Tillägg gällande arbetslöshetsförsäkringen

Utredningen föreslår att tid med graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning ska räknas som överhoppningsbar tid vid fastställande av ramtid i arbetslöshetsförsäkringen. Vidare ska graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning kunna räknas in i den arbetssökandes normalarbetstid.

Slopande av flerbarnstillägget för andra barnet

Utredningen föreslår att flerbarnstillägget för andra barnet inom barnbidraget tas bort och att medlen används till att finansiera förslagen i betänkandet. Tidigare utredningar och granskningar har visat att flerbarnstillägget för andra barnet är ett kostsamt och ineffektivt sätt att förbättra barnfamiljernas ekonomiska levnadsstandard.

Ikraftträdande

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Konsekvenser

Utredningens förslag bedöms innebära förbättringar för gravida arbetstagare. Arbetsförmågenedsättning på grund av graviditet får ett mer likartat socialförsäkringsskydd som arbetsförmågenedsättning på grund av sjukdom. Risken för diskriminering i sjukpenningen bedöms minska. Inkomstbortfallsprincipen stärks och förmånsperioden förlängs inom graviditetspenningen. Det ökar försäkringsmässigheten i graviditetspenningen. Förslagen innebär ett större fokus på omplacering och det kan bidra till att stärka den gravidas rätt till arbete under graviditeten. Den icke-behovsprövade graviditetspenningen innebär att gravida inte på samma sätt som i dag behöver ställas inför valet att nyttja föräldrapenningdagar för vila inför förlossningen eller att spara dessa dagar för framtida samvaro med barnet.

Utredningens förslag om att arbetsgivare ska inkomma med underlag i frågan om omplacering i ett ärende om graviditetspenning och ompröva omplaceringsmöjligheterna varannan månad innebär

till stor del förtydliganden av det som redan i dag gäller för arbetsgivare. Den utökade administrativa bördan bedöms därför som låg och kan ytterligare minskas genom Försäkringskassan i högre utsträckning möjliggör digitala intyg. Utredningens förslag om slopat flerbarnstillägg för andra barnet påverkar barnfamiljer. Utredningens övriga förslag tillsammans med att flerbarnstillägget för andra barnet tas bort beräknas göra att medianen av den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet minskar med 462 kronor per år för barnfamiljer. Det motsvarar en minskning med 0,15 procent. Sammantaget bedömer utredningen att utredningens förslag ger en bättre kompensation för gravida kvinnor samtidigt som påverkan på barnhushållens disponibla inkomster per konsumtionsenhet är mycket liten.

Förslagens bedöms innebära besparingar för staten eftersom besparingen som uppstår vid slopandet av flerbarnstillägget för andra barnet är större än kostnaderna för övriga förslag i betänkandet.

Summary

The Inquiry's remit

The Inquiry Chair has been instructed to review the social insurance coverage for pregnant women. The aim of the review is to modernise social insurance coverage for pregnant women, primarily the regulatory framework for pregnancy benefit, to make it more expedient for pregnant workers and sole traders than is currently the case. The terms of reference state that the insurance protection for people with reduced working capacity due to pregnancy should be equivalent to the protection for people with reduced working capacity due to illness, etc. Moreover, the grounds for the right to pregnancy benefit should be updated based on current research, and the benefit period and compensation level reviewed. The advantages and disadvantages of a more generally formulated pregnancy benefit during later stages of pregnancy should be analysed. The starting point has been that the loss of income principle should apply.

A group of experts and a parliamentary reference group have supported the Inquiry's work.

Social insurance coverage for pregnant women

Benefits

The social insurance benefits that primarily apply during pregnancy are pregnancy benefit, sickness benefit and parental benefit. Pregnancy benefit and sickness benefit are work-based benefits, whereas parental benefit is both work-based and residence-based. These benefits are regulated under the Social Insurance Code. Parents' and pregnant workers' right to leave is regulated under the Parental Leave Act (1995:584).

Pregnancy benefit can be paid to workers and sole traders in case of work environment risks and reduced working capacity in physically demanding work. Pregnancy benefit in the event of work environment risks applies starting on the day that the pregnant woman is ordered not to work due to work environment risks. Pregnancy benefit in case of physically demanding work can be paid starting on the sixtieth day before the estimated date of childbirth. Neither benefit can be paid after the eleventh day before the estimated date of childbirth.

A pregnant woman can be granted sickness benefit if she has a reduced working capacity that has been deemed to be due to illness. Parental benefit can be received starting on the sixtieth day before the estimated date of childbirth if the pregnant woman refrains from working.

The Swedish Social Insurance Agency processes all benefits. Historically, expenditure levels for pregnancy benefit have been stable. However, COVID-19 resulted in significantly higher pregnancy benefit expenditures in 2021 and 2022. Pregnancy benefit expenditures in 2022 totalled approximately SEK 1.2 billion. In 2023 and the coming years, the Swedish Social Insurance Agency estimates that these expenditures will amount to approximately SEK 650–700 million annually.¹

Receipt of social insurance benefits by pregnant women

It is unusual to work during the final stages of pregnancy, and almost 81 per cent of women who gave birth in 2019 received some form of social insurance benefit during the final 60 days of pregnancy. One in five pregnant women was granted pregnancy benefit at some point during pregnancy, and almost 12 per cent of those women were granted pregnancy benefit due to work environment risks. Almost 29 per cent were on sick leave receiving sickness benefit at some point during their pregnancy, of whom just over 8 per cent went on sick leave prior to becoming pregnant. Of the women on sick leave during pregnancy, 21 per cent began a pregnancy benefit period after their sick leave, of whom 56 per cent began their pregnancy benefit period the day after their sick leave ended.

¹ Swedish Social Insurance Agency, *Utgiftsprognos för budgetåren 2023–2026* [Expenditure forecast for fiscal years 2023–2026] (February 2023), p. 122.

Almost 66 per cent of the women who gave birth in 2019 received parental benefit at some point during pregnancy. Of those, 40 per cent combined parental benefit with sickness or pregnancy benefit during pregnancy. Pregnant women who are granted sickness or pregnancy benefit claim significantly fewer net days of parental benefit in comparison with those who claim parental benefit only.

Pregnant women's incomes decrease during pregnancy, but at varying rates and to a varying extent among different groups. Women who were granted compensation had a lower average income throughout the pregnancy in comparison with those who worked or took holiday leave but did not receive any compensation. Their incomes decreased during the final two to three months of pregnancy, whereas incomes among those who did not receive any compensation did not decrease until the final month of pregnancy. The Inquiry's calculations show that almost 88 per cent of pregnant women use parental, pregnancy or sickness benefit or have a loss of income of at least 25 per cent during the final stage of pregnancy. The remaining group includes women who take holiday leave at the end of pregnancy and many of those on leave without compensation during the final days or weeks before childbirth.

Pregnancy benefit and sickness benefit are granted to a greater extent to pregnant women in certain professions. Those granted pregnancy benefit include a disproportionately large percentage of pregnant women in professions that demand advanced post-secondary studies in health and medical care, caring professions, construction, machine production and professions requiring short training or introduction programmes. There is also a disproportionately high percentage of women in caring professions among those granted sickness benefit, whereas parental benefit is more equally distributed among various professions.

Difficulties pregnant women encounter in social insurance coverage

Women are to a large extent gainfully employed. It is therefore important that social insurance benefits cover reduced working capacity during pregnancy. Social insurance coverage during pregnancy should be equal to coverage during illness, not least from a gender equality perspective.

Sickness benefit is paid for reduced working capacity due to illness. There is no legislative definition of illness, but the 1944 Social Care Committee inquiry report has served as guidance.² Health problems related to pregnancy are excluded from that report because they were considered part of the natural course of life. Consequently, pregnant women may have greater difficulty taking sick leave and being granted sickness benefit for reduced working capacity.

When calculating sickness benefit qualifying income, the limit is lower for pregnancy benefit than for sickness benefit. It is therefore more financially advantageous for pregnant women to apply for sickness benefit for their reduced working capacity. At the same time, it may be more difficult for them to be granted the benefit.

Pregnancy benefit is not paid for the final ten days before the estimated date of childbirth. When it was introduced, the thinking was that most women would need to be on leave during that time. Therefore, pregnant women were told to use parental benefit for those days. As a result, the pregnancy benefit provides inadequate insurance coverage. Pregnant women who are not allowed to or cannot work due to work environment risks or reduced working capacity in physically demanding work do not, in effect, receive any special compensation for loss of income during the final days of pregnancy.

Most pregnant women need to rest during that time. The benefit available to them is parental benefit. Parental benefit is primarily intended to make it easier for parents to combine working life and family life. Due to the way the parental benefit system is set up, taking parental leave during pregnancy makes it more difficult to combine working life with family life after the child is born. As a result, pregnant women may push themselves harder than necessary to save parental benefit days until after the child is born. Care professionals who meet pregnant women have stated that they have seen these tendencies. At the same time, there is a strong indication that a period of rest prior to childbirth can have positive effects on pregnant women and facilitate childbirth.

Pregnant women have expanded employment protection in the form of the right to transfer to other duties under the Parental Leave Act.

When employers learn that a worker is pregnant, they must carry out a work environment risk assessment. If the employer identifies

² SOU 1944:15, s. 162.

risks that cannot be mitigated, they must investigate whether the pregnant women can be transferred to other duties within the organisation. If a transfer to other duties cannot be arranged, the woman must be granted leave and she can apply for pregnancy benefit. Pregnant women are also entitled to a transfer to other duties in the event of decreased working capacity in physically demanding work. For pregnancy benefit to be granted, all possibilities of transfer to other duties must be exhausted. Several studies have indicated that employer statements in these cases are lacking in information and that, in practice, the Swedish Social Insurance Agency does not investigate cases concerning a transfer to other duties. Employee organisations and employer organisations have differing views on the extent to which transfers to other duties come about and how they work.

Information received by the Inquiry indicates that employers' awareness of risks can be improved. Students lack the right to pregnancy benefit in case of study environment risks, e.g. during internships.

The Inquiry's deliberations and proposals

Amendments to the sickness benefit regulatory framework aimed at reducing the risk of discrimination against pregnant women

Pregnant women may be less likely to be granted sickness benefit than other insured people. With the aim of reducing the risk of discrimination against pregnant women as regards the right to sickness benefit, the Inquiry proposes that the sickness benefit regulatory framework be amended so that pregnant women are not to be considered healthy if a person with equivalent symptoms and work who is not pregnant would be considered sick.

Higher ceiling for calculation of sickness benefit qualifying income in pregnancy benefit

The ceiling for calculating the sickness benefit qualifying income in the pregnancy benefit is 7.5 price base amounts. The Inquiry proposes increasing the ceiling to the same level as that of sickness benefit

– 10 price base amounts. This would give women with higher incomes better social insurance coverage within the pregnancy benefit. The proposal would make insurance coverage in the event of reduced working capacity due to pregnancy more equivalent to the coverage in the event of reduced working capacity due to sickness.

All health problems caused or exacerbated by pregnancy should be considered when reduced working capacity in physically demanding work

The Inquiry finds that grounds are lacking to differentiate health problems that reduce a pregnant woman's working capacity in physically demanding work, and therefore proposes that mental health problems also be considered when assessing reduced working capacity.

Extended pregnancy benefit period

Pregnancy benefit is paid until the eleventh day before the estimated date of childbirth. This means that social insurance coverage in the event of work environment risks or reduced working capacity due to pregnancy is lower than social insurance coverage for reduced working capacity due to sickness. The Inquiry proposes that the benefit period be extended to the day before the actual childbirth.

Introduction of pregnancy benefit without assessment of needs

Many women need to rest during the final stage of pregnancy. Research shows that women many enjoy health benefits from a period of rest during the final stage of pregnancy. The benefit that is available during the final stage of pregnancy is parental benefit. However, pregnant women who use parental benefit have fewer days remaining to care for the child after its birth and to share equally if they have a partner. The Inquiry considers that a distinction should be made between benefits intended to meet needs arising during pregnancy and benefits aimed at meeting needs arising after the child is born. The Inquiry proposes that it be possible to claim pregnancy benefit without an assessment of needs, starting from seven calendar

days before the estimated date of childbirth until the day before the actual childbirth. The benefit should be work-based and paid at sickness benefit level if the 240-day condition under Chapter 12, Section 35 of the Social Insurance Code is satisfied. The right to 25 per cent, 50 per cent, 75 per cent and 100 per cent leave should be introduced in the Parental Leave Act (1995:584) for the period starting seven days before the calculated date of childbirth until the day before the actual childbirth.

The Inquiry has also assessed that the regulatory framework for parental benefit and the Parental Leave Act should be reviewed with the aim of creating a more equal claim to paid and unpaid parental leave after the child is born.

A right to pregnancy benefit in case of mentally demanding work should not be introduced at this point in time

Based on current research, the Inquiry has considered whether a separate right to pregnancy benefit in case of mentally demanding work should be introduced. The Inquiry finds that, at present, there is insufficient material for the considerations needed for this question. Working conditions that cause mental fatigue and have a significant mental impact can confer entitlement to pregnancy benefit in the event of work environment risks.

Overall considerations concerning a transfer to other duties

The right to a transfer to other duties is protection for the woman's work during pregnancy. However, the way transfers work in practice is a subject of contention, and more material is needed to form an opinion. The Inquiry therefore proposes that the Swedish Gender Equality Agency be tasked with investigating the extent to which transfers take place and the way in which such transfers take place.

If a transfer to other duties is not possible, the pregnant woman can claim pregnancy benefit. For the Swedish Social Insurance Agency to be able to examine the right to pregnancy benefit, it must be plausibly demonstrated that a transfer to other duties is not possible. According to the Inquiry, the Swedish Social Insurance Agency does not currently adequately investigate this issue. There are also short-

comings in the material that employers provide on this issue, and it is all too often the case that no statement is provided by the employer. The Inquiry therefore proposes that the employer be obligated to provide the information that is necessary in the pregnancy benefit case and that the Swedish Social Insurance Agency contact the employer directly instead of asking the woman to provide the employer's statement, as is currently the case. The Inquiry also proposes that the Swedish Social Insurance Agency work more actively on these issues.

If the employer determines that a transfer to other duties cannot take place, they can grant the pregnant woman the right to leave without pay. This could put the pregnant woman in a difficult situation if the Swedish Social Insurance Agency determines that pregnancy benefit cannot be granted because it has not been demonstrated that a transfer to other duties is not possible. The Inquiry considers the lack of a clearer link between the Parental Leave Act and the Social Insurance Code to be a shortcoming. Information explaining why this is the case is currently lacking. If, in its review of how the right to a transfer to other duties works in practice, the Swedish Gender Equality Agency determines that employers grant women the right to leave without pay in a way that they cannot receive reasonable compensation, the Inquiry considers that measures are needed to address this.

The Inquiry has assessed that transfers to other part-time duties should be commonplace, and with this aim proposes a clarification that transfers can take place for both full-time and part-time work. The Inquiry also proposes a clarification that the possibilities of a transfer to other duties should be reviewed every other month.

Government mandate concerning work environment risks

Information from sources such as the Swedish Work Environment Authority indicates a lack of employer awareness of work environment risks for pregnant women. The Inquiry proposes that the Authority be mandated to review employers' awareness of work environment risks for pregnant women and propose any necessary measures to improve this awareness. The Authority should also provide greater support to employers as regards risk assessments of the work environment of pregnant women. The Inquiry also proposes

that the Swedish Agency for Work Environment Expertise be mandated to gather current research on work environment risks for pregnant women and share this research.

Right to leave with compensation for students in case of study environment risks

Pregnant women who are studying do not have the right to pregnancy benefit in case of study environment risks. The Inquiry proposes that pregnant women who are studying be granted the right to leave with continued student finance in case of study environment risks. However, adaptations and transfers to other duties should be prioritised to resolve this situation.

Supplement to applicable unemployment insurance

The Inquiry proposes that period of pregnancy benefit and pregnancy benefit without assessment of needs should be calculated as disregardable time when determining the framework period of unemployment insurance. Moreover, pregnancy benefit and pregnancy benefit without assessment of needs should be attributable to the job-seeker's normal working time.

Elimination of large-family supplement for second child

The Inquiry proposes that the large-family supplement for the second child in the child allowance be eliminated and that the funds be reallocated to finance the proposals in the report. Previous inquiries and investigations have shown that the large-family supplement for the second child is an expensive and ineffective way to improve the financial standard of living of families with children.

Entry into force

It is proposed that the legislative amendments enter into force on 1 July 2025.

Impact

The Inquiry has assessed that its proposals would improve the situation of pregnant workers. Reduced working capacity due to pregnancy would entitle pregnant women to social insurance coverage more equivalent to that of reduced working capacity due to illness. The Inquiry has determined that the risk of discrimination in granting sickness benefit would decrease. The loss of income principle would be strengthened and the pregnancy benefit period extended. This would increase the pregnancy benefit insurance coverage. The proposals entail increased focus on a transfer to other duties and can help strengthen the pregnant woman's right to work during pregnancy. Unlike the current situation, the pregnancy benefit without assessment of needs would eliminate the need for pregnant women to choose between taking parental leave to rest ahead of childbirth or saving those days for future time together with the child.

The Inquiry's proposals concerning workers providing information for decision-making as regards transfers to other duties in pregnancy benefit cases and reviewing possibilities of transfers to other duties every other month largely entail clarifications of what already applies for employers. The increased administrative burden is therefore considered low and can be further reduced if the Swedish Social Insurance Agency enables digital certificates to a greater extent. The Inquiry's proposal to eliminate the large-family supplement for the second child affects families with children. Eliminating the large-family supplement, together with the Inquiry's other proposals, would entail a decrease of SEK 462 per year of the median disposable income per consumption unit for families with children. This represents a decrease of 0.15 per cent. On the whole, the Inquiry has assessed that its proposals provide better compensation for pregnant women while having very little effect on the disposable income per consumption unit of families with children.

The Inquiry's assessment is that the expenditure cuts for the central government through elimination of the large-family supplement for the second child would be greater than the expenses for other proposals in the report.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 6 kap. 6 §, 8 kap. 2 och 3 §§, 9 kap. 1 §, 10 kap. 1–6, 8, 10 och 11 §§, 13 kap. 36 §, 15 kap. 8 §, 24 kap. 3 §, 27 kap. 2 §, 28 kap. 6 §, 46 kap. 18 §, 106 kap. 4, 38 och 39 §§, 110 kap. 16, 31, 49 och 56 §§ samt rubrikerna till 9 kap. och 10 kap. och rubriken närmast före 10 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 10 kap. 3 b, 7 b och 7 c §§, och närmast före 10 kap. 3 b § ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

6 §¹

Den som arbetar i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning B Familjeförmåner

1. Gravitetetspenning, (10 kap.)

1. Gravitetetspenning och *icke-behovsprövad gravitetetspenning*, (10 kap.)

2. föräldrapenning på grundnivå eller sjukpenningnivå och tillfällig föräldrapenning, (11–13 kap.)

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada

3. sjukpenning, (24–28 kap.)

4. rehabilitering, rehabiliteringsersättning och bidrag till arbets hjälpmedel, (29–31 kap.)

5. inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitets ersättning, (33, 34, 36 och 37 kap.)

¹ Senaste lydelse 2020:1239.

6. arbetsskadeersättning, (39–42 kap.)

7. närståendepenning, (47 kap.)

Avdelning E Förmåner vid ålderdom

8. inkomstgrundad ålderspension, (55–64 och 69–71 kap.)

8 a. inkomstpensionstillägg, (74 a kap.)

Avdelning F Förmåner till efterlevande

9. inkomstrelaterad efterlevandepension, (77, 78, 80 och 82–85 kap.)

10. efterlevandeförmåner från arbetsskadeförsäkringen, och (87 och 88 kap.)

11. efterlevandeskydd i form av premiepension. (89–92 kap.)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

2 §

Familjeförmåner enligt denna avdelning är

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – graviditetspenning till den som på grund av graviditet har nedsatt arbetsförmåga eller är förbjuden att utföra sitt förvärvsarbete, | <ul style="list-style-type: none"> – graviditetspenning till den som på grund av graviditet har nedsatt arbetsförmåga eller är förbjuden att utföra sitt förvärvsarbete <i>samt icke-behovsprövad graviditetspenning,</i> |
|---|--|

- föräldrapenningsförmåner i samband med barns födelse, vid adoption av barn eller i andra situationer när en förälder vårdar barn,
- barnbidrag som generellt bidrag för barn,
- underhållsstöd till ett barn vars föräldrar inte bor tillsammans, och
- särskilda familjeförmåner vid vissa fall av adoption eller när ett barn lider av sjukdom eller har funktionshinder.

3 §

I detta kapitel finns inledande bestämmelser om familjeförmåner.

Vidare finns bestämmelser om

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – graviditetspenning och föräldrapenningsförmåner i 9–13 kap., – barnbidrag i 14–16 kap., – underhållsstöd i 17–19 kap., och – särskilda familjeförmåner i 20–22 kap. | <ul style="list-style-type: none"> – graviditetspenning, <i>icke-behovsprövad graviditetspenning</i> och föräldrapenningsförmåner i 9–13 kap., |
|--|---|

II Gravitetetspenning och föräldrapenningsförmåner och **II Gravitetetspenning, icke-behovsprövad gravitetetspenning och föräldrapenningsförmåner**

9 kap.

1 §

I denna underavdelning finns

- bestämmelser om gravitetetspenning i 10 kap., och
 - bestämmelser om gravitetetspenning och *icke-behovsprövad gravitetetspenning* i 10 kap., och
 - allmänna bestämmelser om föräldrapenningsförmåner i 11 kap.
- Vidare finns bestämmelser om
- föräldrapenning i 12 kap., och
 - tillfällig föräldrapenning i 13 kap.

10 kap. Gravitetetspenning

10 kap. Gravitetetspenning och icke-behovsprövad gravitetetspenning

10 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- rätten till gravitetetspenning i 2–5 §§,
- förmånstiden i 6–9 §§, och
- beräkning av gravitetetspenning, m.m. i 10 och 11 §§.
- rätten till gravitetetspenning och *icke-behovsprövad gravitetetspenning* i 2–5 §§,
- beräkning av gravitetetspenning och *icke-behovsprövad gravitetetspenning*, m.m. i 10–13 §§.

Rätten till graviditetspenning**Rätten till graviditetspenning
och icke-behovsprövad graviditetspenning**

2 §

En försäkrad som är gravid har rätt till graviditetspenning,

1. om graviditeten sätter ned hennes förmåga att utföra sitt förvärvsarbete med minst en fjärdedel, och

2. hon inte kan omplaceras till annat *mindre ansträngande* arbete enligt 19 § föräldraledighetslagen (1995:584).

En gravid försäkrad som har ett fysiskt påfrestande förvärvsarbete har rätt till graviditetspenning, om

1. graviditeten eller besvär som orsakas eller förvärras av graviditeten sätter ned hennes förmåga att utföra sitt förvärvsarbete med minst en fjärdedel, och

2. hon inte kan omplaceras till annat arbete enligt 19–21 §§ föräldraledighetslagen (1995:584).

Ett förvärvsarbete med arbetsuppgifter som inte eller endast med stor svårighet kan utföras på grund av den gravida kvinnans mage, ska anses vara fysiskt påfrestande.

Som förvärvsarbete ska inte betraktas sådant förvärvsarbete som den försäkrade utför under tid för vilken hon får sjukersättning enligt bestämmelserna i 37 kap. 3 §. Om det inte går att avgöra under vilken tid den försäkrade avstår från förvärvsarbete ska frånvaron i första hand anses som frånvaro från sådant förvärvsarbete som avses i 37 kap. 3 §.

3 §

En försäkrad som är gravid har rätt till graviditetspenning om hon

1. inte får sysselsättas i sitt förvärvsarbete på grund av en föreskrift om förbud mot arbete under graviditeten, som har meddelats med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160), och

2. inte kan omplaceras till annat arbete enligt 18 § föräldraledighetslagen (1995:584).

2. inte kan omplaceras till annat arbete enligt 18, 20 och 21 §§ föräldraledighetslagen (1995:584).

Bestämmelserna i 2 § andra stycket tillämpas även i fall som avses i denna paragraf.

Icke-behovsprövad
graviditetspenning

3 b §

En försäkrad som är gravid har rätt till icke-behovsprövad graviditetspenning från och med den sjunde kalenderdagen före den beräknade dagen för förlossningen, om hon uppfyller 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § första stycket 1.

Icke-behovsprövad graviditetspenning lämnas på sjukpenningnivå enligt 10 och 11 §§.

4 §

Graviditetspenning lämnas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån.

Graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning lämnas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån.

5 §

Graviditetspenning lämnas inte till den del den försäkrade för samma tid får

Graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning lämnas inte till den del den försäkrade för samma tid får

- sjukpenning, eller
- sjuklön eller sådan ersättning från Försäkringskassan som avses i 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön.

Graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning lämnas inte för samma tid.

6 §

Graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga enligt 2 § lämnas för varje dag som nedsättningen består. Ersättningen lämnas dock tidigast från och

Graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga enligt 2 § lämnas för varje dag som nedsättningen består. Ersättningen lämnas dock tidigast från och

med den sextionde dagen före den beräknade *tidpunkten* för *barnets födelse*.

med den sextionde dagen före den beräknade *dagen* för *förlossningen*.

7 b §

Icke-behovsprövad graviditetspenning lämnas för varje dag i förmänsperioden som den gravida kvinnan inte förvärsarbetar eller avstår från förvärsarbete.

7 c §

Graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning lämnas inte för dag då kvinnan är semesterledig enligt semesterlagen (1977:480).

8 §

Graviditetspenning lämnas längst till och med *den elfte* dagen före *den beräknade tidpunkten* för *barnets födelse*.

Graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning lämnas längst till och med dagen före *förlossningen*.

10 §²

Graviditetspenning beräknas enligt bestämmelserna om sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst i 25–28 kap., med de undantag som anges i 11 §.

Graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning beräknas enligt bestämmelserna om sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst i 25–28 kap., med de undantag som anges i 11 §.

11 §³

Det som i denna balk i övrigt eller i annan författning föreskrivs om sjukpenning enligt 25–28 kap.

Det som i denna balk i övrigt eller i annan författning föreskrivs om sjukpenning enligt 25–28 kap.

² Senaste lydelse 2017:1305.

³ Senaste lydelse 2021:1240.

gäller i tillämpliga delar även i fråga om graviditetspenning, med undantag av bestämmelserna i

- 25 kap. 5 § om bortseende från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete överstigande 10,0 prisbasbelopp,
- 27 kap. 5 § om ersättning för merutgifter,
- 27 kap. 27 §, 27 a § och 28 b § första stycket om karensavdrag och karensdagar,
- 27 kap. 29–33 a §§ om karenstid, och
- 28 kap. 7 § 2 om beräkningsunderlag för sjukpenning på fortsättningsnivån.

Vid beräkning av graviditetspenning ska det vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten bortses från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete till den del summan av dessa inkomster överstiger 7,5 prisbasbelopp. Det ska vid denna beräkning i första hand bortses från inkomst av annat förvärvsarbete.

För hel graviditetspenning motsvarar ersättningsnivån beräkningsunderlaget för sjukpenning på normalnivån enligt 28 kap. 7 § 1 grundat på en sjukpenninggrundande inkomst beräknad enligt första och andra styckena.

gäller i tillämpliga delar även i fråga om graviditetspenning *och icke-behovsprövad graviditetspenning*, med undantag av bestämmelserna i

Vid beräkning av graviditetspenning *och icke-behovsprövad graviditetspenning* ska det vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten bortses från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete till den del summan av dessa inkomster överstiger 10 prisbasbelopp. Det ska vid denna beräkning i första hand bortses från inkomst av annat förvärvsarbete.

För hel graviditetspenning *och hel icke-behovsprövad graviditetspenning* motsvarar ersättningsnivån beräkningsunderlaget för sjukpenning på normalnivån enligt 28 kap. 7 § 1 grundat på en sjukpenninggrundande inkomst beräknad enligt första och andra styckena.

13 kap.36 §⁴

Hel tillfällig föräldrapenning ska för dag motsvara kvoten mellan beräkningsunderlaget och 365, varvid beloppet avrundas till närmaste hela kronotal och 50 öre avrundas uppåt

1. när den försäkrade ska få tillfällig föräldrapenning för tid då annars graviditetsspenning, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning skulle ha lämnats, och

1. när den försäkrade ska få tillfällig föräldrapenning för tid då annars graviditetsspenning, *icke-behovsprövad graviditetsspenning*, föräldrapenning eller rehabiliteringspenning skulle ha lämnats, och

2. när den försäkrade är arbetslös och anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen samt är beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten. Om det som nu föreskrivits skulle framstå som oskäligt, får kalenderdagsberäknad tillfällig föräldrapenning ändå lämnas.

15 kap.8 §⁵

Om någon enligt 16 kap. får barnbidrag för *två* eller flera barn lämnas flerbarnstillägg med

Om någon enligt 16 kap. får barnbidrag för *tre* eller flera barn lämnas flerbarnstillägg med

1. 150 kronor i månaden för det andra barnet,

2. 580 kronor i månaden för det tredje barnet,

3. 1 010 kronor i månaden för det fjärde barnet, och

4. 1 250 kronor i månaden för det femte barnet och varje ytterligare barn.

1. 580 kronor i månaden för det tredje barnet,

2. 1 010 kronor i månaden för det fjärde barnet, och

3. 1 250 kronor i månaden för det femte barnet och varje ytterligare barn.

I 16 kap. 12 § finns bestämmelser om anmälan för att få flerbarnstillägg.

⁴ Senaste lydelse 2010:2005.

⁵ Senaste lydelse 2016:1294.

24 kap.**3 §⁶**

En försäkrads sjukpenninggrundande inkomst ligger också till grund för beräkning av följande förmåner enligt denna balk:

- graviditetspenning
 - *icke-behovsprövad graviditetspenning,*
- föräldrapenning på sjukpenningnivå,
- tillfällig föräldrapenning,
- rehabiliteringspenning enligt 31 kap.,
- skadelivränta,
- smittbärapenning, och
- närståendepenning.

27 kap.**2 §**

En försäkrad har rätt till sjukpenning vid sjukdom som sätter ned hans eller hennes arbetsförmåga med minst en fjärdedel.

Med sjukdom likställs ett tillstånd av nedsatt arbetsförmåga som orsakats av sjukdom för vilken det lämnats sjukpenning, om tillståndet fortfarande kvarstår efter det att sjukdomen upphört.

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.

28 kap.**6 §⁷**

Sjukpenning ska alltid kalenderdagsberäknas när den försäkrade

1. är helt eller delvis arbetslös, om inte annat följer av tredje stycket,

2. får sjukpenning för tid då han eller hon annars skulle ha fått graviditetspenning, föräld- 2. får sjukpenning för tid då han eller hon annars skulle ha fått graviditetspenning, *icke-behovsprövad graviditetspenning,* föräld-

⁶ Senaste lydelse 2011:1513.

⁷ Senaste lydelse 2010:2005.

rapenning eller rehabiliteringspenning, eller rapenning eller rehabiliteringspenning, eller

3. är egenföretagare och har en sjukpenninggrundande inkomst som består av endast inkomst av annat förvärvsarbete.

Om sjukpenning till en familjehemsförälder ska beräknas på grundval av en sjukpenninggrundande inkomst som omfattar ersättning för vården, ska sjukpenning som motsvarar denna ersättning kalenderdagsberäknas.

För en försäkrad som avses i första stycket 1 lämnas kalenderdagsberäknad sjukpenning under de första 14 dagarna i en sjukperiod endast om den försäkrade är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen samt är beredd att ta ett erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den bestämda sjukpenninggrundande inkomsten. Om det som nu föreskrivits skulle framstå som oskäligt, får kalenderdagsberäknad sjukpenning ändå lämnas under de första 14 dagarna i sjukperioden.

46 kap.

18 §⁸

Smittbärapenningen ska minskas med följande förmåner i den utsträckning förmånerna lämnas för samma tid:

1. graviditetspenning, 1. graviditetspenning *och icke-behovsprövad graviditetspenning,*
2. föräldrapenningsförmåner,
3. sjuklön eller sådan ersättning från Försäkringskassan som avses i 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön,
4. sjukpenning enligt denna balk eller motsvarande äldre lag,
5. rehabiliteringspenning,
6. livränta enligt denna balk eller motsvarande äldre författning på grund av smitta,
7. närståendepenning, och
8. statlig ersättning som lämnas för arbete i etableringsjobb.

Det som föreskrivs i första stycket gäller även motsvarande förmån som lämnas till smittbäraren på grundval av utländsk lagstiftning.

⁸ Senaste lydelse 2020:475.

106 kap.

4 §

Bestämmelserna i 12–14 §§ tillämpas även i fråga om graviditetsspenning och tillfällig föräldrapenning.

Bestämmelserna i 12–14 §§ tillämpas även i fråga om graviditetsspenning, *icke-behovsprövad graviditetsspenning* och tillfällig föräldrapenning.

38 §⁹

När en person ska betala för sitt uppehälle enligt detta kapitel ska betalningen ske genom att den handläggande myndigheten, efter skatteavdrag enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), gör avdrag från ersättningen när den ska betalas ut.

När det gäller graviditetsspenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning och smittbärapenning ska det innehållna beloppet betalas ut till den som har begärt avdraget.

När det gäller graviditetsspenning, *icke-behovsprövad graviditetsspenning*, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning och smittbärapenning ska det innehållna beloppet betalas ut till den som har begärt avdraget.

39 §

Avdrag för kostnad som avses i 38 § ska beräknas till 80 kronor för dag.

När det gäller graviditetsspenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning och smittbärapenning får avdraget utgöra högst en tredjedel av ersättningens belopp efter skatteavdrag. I övriga fall får avdraget utgöra högst en tredjedel av förmånernas månadsbelopp efter skatteavdrag delat med 30. Avdraget på förmånen ska avrundas till närmaste lägre kronantal.

När det gäller graviditetsspenning, *icke-behovsprövad graviditetsspenning*, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning och smittbärapenning får avdraget utgöra högst en tredjedel av ersättningens belopp efter skatteavdrag. I övriga fall får avdraget utgöra högst en tredjedel av förmånernas månadsbelopp efter skatteavdrag delat med 30. Avdraget på förmånen ska avrundas till närmaste lägre kronantal.

⁹ Senaste lydelse 2011:1434.

110 kap.

16 §

När det gäller graviditetspenning får Försäkringskassan begära att kvinnan ger in ett utlåtande från sin arbetsgivare.

När det gäller graviditetspenning *enligt 10 kap. 2 eller 3 § ska Försäkringskassan, om det inte är uppenbart obehövt, begära att den gravida kvinnans arbetsgivare ger in ett utlåtande.*

31 §¹⁰

Myndigheter, arbetsgivare och uppdragsgivare, anordnare av personlig assistans samt försäkringsinrättningar ska på begäran lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av denna balk.

Arbetsgivare och uppdragsgivare är *även* skyldiga att lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om arbetsskadeförsäkring.

Arbetsgivare och uppdragsgivare är *vidare* skyldiga att *på begäran* lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om arbetsskadeförsäkring. *Detta gäller även arbetsgivare i ett ärende om graviditetspenning enligt 10 kap. 2 eller 3 §.*

49 §

Den som är berättigad till graviditetspenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning eller smittbärrapenning är skyldig att enligt bestämmelserna i 47 § meddela Försäkringskassan sin vistelseadress när han eller hon under sjukdomsfall eller annat ersättningsfall vistas annat än tillfälligt på annan adress än den

Den som är berättigad till graviditetspenning, *icke-behovsprövad graviditetspenning*, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning eller smittbärrapenning är skyldig att enligt bestämmelserna i 47 § meddela Försäkringskassan sin vistelseadress när han eller hon under sjukdomsfall eller annat ersättningsfall vistas annat än tillfälligt på annan adress än

¹⁰ Senaste lydelse 2012:935.

som angetts till Försäkringskassan.

den som angetts till Försäkringskassan.

56 §

Graviditetspenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och smittbärapenning får dras in eller sättas ned om den som är berättigad till ersättningen underlåter att meddela Försäkringskassan sin vistelseadress enligt 49 §.

Graviditetspenning, *icke-behovsprövad graviditetspenning*, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och smittbärapenning får dras in eller sättas ned om den som är berättigad till ersättningen underlåter att meddela Försäkringskassan sin vistelseadress enligt 49 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om graviditetspenning som avser tid före ikraftträdandet.
 3. De nya bestämmelserna i 110 kap. 16 och 31 §§ tillämpas på ansökningar om graviditetspenning som inkommer till Försäkringskassan efter ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om föräldraledighetslagen (1995:584) att 4, 10 och 18–21 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹¹

En kvinnlig arbetstagare har rätt till hel ledighet i samband med sitt barns födelse under en sammanhängande tid av minst sju veckor före den beräknade *tidpunkten* för förlossningen och sju veckor efter förlossningen. Om hon inte är ledig på annan grund skall två veckor av denna mammaledighet vara obligatoriska under tiden före eller efter förlossningen.

Arbetstagaren har också rätt att vara ledig för att amma barnet.

Mammaledighet behöver inte vara förenad med att *föräldrapenning* betalas ut. Vid ledighet för att amma barnet gäller inte 10–15 §§.

En kvinnlig arbetstagare har rätt till hel ledighet i samband med sitt barns födelse under en sammanhängande tid av minst sju veckor före den beräknade *dagen* för förlossningen och sju veckor efter förlossningen. Om hon inte är ledig på annan grund *ska* två veckor av denna mammaledighet vara obligatoriska under tiden före eller efter förlossningen.

Mammaledighet behöver inte

vara förenad med att *föräldrapenning* betalas ut. Vid ledighet för att amma barnet gäller inte 10–15 §§.

En kvinnlig arbetstagare som väntar barn har rätt till hel ledighet respektive förkortning av sin arbetstid med tre fjärdedelar, hälften eller en fjärdedel från och med den sjunde kalenderdagen före den beräknade dagen för förlossningen till och med dagen före förlossningen.

¹¹ Senaste lydelse 2000:580.

10 §¹²

Ledigheten får delas upp på högst tre perioder för varje kalenderår. Om en ledighetsperiod löper över ett årsskifte, ska den anses höra till det kalenderår då ledigheten påbörjades.

Trots denna begränsning får en ledighet delas upp när det gäller *antingen ledighet med tillfällig föräldrapenning m.m. enligt 8 § eller ledighet med föräldrapenning enligt 12 kap. 5 a–7 a §§ socialförsäkringsbalken.*

Ledighet enligt 4 § första stycket, 5, 6, 7 eller 9 § får delas upp på högst tre perioder för varje kalenderår. Om en ledighetsperiod löper över ett årsskifte, ska den anses höra till det kalenderår då ledigheten påbörjades.

Trots denna begränsning får en ledighet delas upp när det gäller ledighet med föräldrapenning enligt 12 kap. 5 a–7 a §§ socialförsäkringsbalken.

En ledighetsperiod enligt första stycket ska inte anses uppdelad om den har avbrutits för ledighet enligt 4 § fjärde stycket.

18 §¹³

En kvinnlig arbetstagare som väntar barn, nyligen fött barn eller ammar har rätt att bli omplacerad till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner under förutsättning att hon har förbjudits att fortsätta sitt vanliga arbete enligt föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

En kvinnlig arbetstagare som väntar barn, nyligen fött barn eller ammar har rätt att bli omplacerad, *på heltid eller deltid*, till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner under förutsättning att hon har förbjudits att fortsätta sitt vanliga arbete enligt föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹² Senaste lydelse 2018:1629.

¹³ Senaste lydelse 2003:373.

19 §

En kvinnlig arbetstagare som väntar barn och som på grund av detta inte kan utföra fysiskt påfrestande *arbetsuppgifter*, har rätt att bli omplacerad till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner.

Denna rätt till omplacering gäller dock endast från och med den sextionde dagen före den beräknade *tidpunkten* för förlossningen.

En kvinnlig arbetstagare som väntar barn och som på grund av detta inte kan utföra fysiskt påfrestande *arbete*, har rätt att bli omplacerad, *på heltid eller deltid*, till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner.

Denna rätt till omplacering gäller dock endast från och med den sextionde dagen före den beräknade *dagen* för förlossningen.

20 §

Rätt till omplacering enligt 18 och 19 §§ gäller endast om det skäligen kan krävas att arbetsgivaren bereder kvinnan annat arbete i sin verksamhet.

Är omplacering inte möjlig, har kvinnan enligt vad som föreskrivs i 18 och 19 §§ rätt till ledighet så länge det krävs för att skydda hennes hälsa och säkerhet, dock utan bibehållna anställningsförmåner under den tid som ledigheten avser.

Om det uppkommer möjlighet till en omplacering som bedöms kunna avse minst en månad, *skall* arbetsgivaren erbjuda kvinnan arbetet.

Rätt till omplacering enligt 18 och 19 §§ gäller endast om det skäligen kan krävas att arbetsgivaren bereder kvinnan annat arbete, *på heltid eller deltid*, i sin verksamhet.

Om det uppkommer möjlighet till en omplacering som bedöms kunna avse minst en månad, *ska* arbetsgivaren erbjuda kvinnan arbetet.

21 §

Den som vill utnyttja sin rätt till omplacering enligt 18 eller 19 § skall anmäla detta till arbetsgivaren. *Beror omplaceringsbehovet på att kvinnan på grund av sitt havandeskap inte kan utföra fysiskt påfrestande arbetsuppgifter, skall anmälan göras* minst en månad i förväg. *I övriga fall skall anmälan göras så snart det kan ske.* Sedan anmälan har gjorts skall arbetsgivaren snarast möjligt lämna besked om möjligheten till omplacering. Kan omplacering inte ske, skall arbetsgivaren fortlöpande pröva möjligheten till omplacering.

Den som vill utnyttja sin rätt till omplacering enligt 19 § *ska* anmäla detta till arbetsgivaren minst en månad i förväg. Sedan anmälan har gjorts *ska* arbetsgivaren snarast möjligt lämna besked om möjligheten till omplacering. Kan omplacering inte ske, *ska* arbetsgivaren fortlöpande, *och minst varannan månad*, pröva möjligheten till omplacering, *om det inte är obehövt.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.3 Förslag till lag om ändring i semesterlagen (1977:480)

Härigenom föreskrivs att 17 a § semesterlagen (1977:480) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 a §¹⁴

Frånvaro från arbetet är semesterlönegrundande när det gäller ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584) i fråga om

1. ledighet enligt 8 § första stycket nämnda lag, om frånvaron under intjänandeåret inte överstiger 120 dagar, eller för ensamstående förälder 180 dagar,

2. tid för vilken graviditetspenning utges enligt 10 kap. socialförsäkringsbalken, eller

2. tid för vilken graviditetspenning eller icke-behovsprövad graviditetspenning utges enligt 10 kap. socialförsäkringsbalken, eller

3. tid för vilken föräldrapenning lämnas med anledning av barns födelse eller adoption enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken, om frånvaron för varje barn eller vid flerbarnsbörd sammanlagt inte överstiger 120 dagar eller för ensamstående förälder 180 dagar.

I en frånvaroperiod enligt första stycket räknas in även dagar när arbetstagaren inte skulle ha utfört arbete.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

¹⁴ Senaste lydelse 2010:1223.

1.4 Förslag till ändringar i bestämmelserna om studiestöd

1.4.1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 10 § och 3 kap. 24 § studiestöds-
lagen (1999:1395) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §¹⁵

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att studiehjälp får lämnas för tid då den studerande är sjuk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen också meddela föreskrifter om studerandes rätt till studiehjälp vid ledighet

1. för tillfällig vård av barn,
2. för närståendevård,
3. i samband med att ett barn under 18 år har avlidit, *eller*
4. vid extraordinära händelser i fredstid.

3. i samband med att ett barn under 18 år har avlidit,
4. vid extraordinära händelser i fredstid, *eller*

5. på grund av risker i studiemiljön för gravida.

3 kap.

24 §¹⁶

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att studiemedel får lämnas för tid då den studerande är sjuk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen också meddela föreskrifter om studerandes rätt till studiemedel vid ledighet

1. för tillfällig vård av barn,
2. för närståendevård,

¹⁵ Senaste lydelse 2020:199.

¹⁶ Senaste lydelse 2020:199.

3. i samband med att ett barn under 18 år har avlidit, *eller*
4. vid extraordinära händelser i fredstid.

3. i samband med att ett barn under 18 år har avlidit,
4. vid extraordinära händelser i fredstid, *eller*

5. på grund av risker i studiemiljön för gravida.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att studiemedel som lämnas vid ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida inte ska ingå i det antal veckor som studiemedel högst får lämnas för enligt 8 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om studiestöd som avser tid före ikraftträdandet.

1.4.2 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsförordningen (2000:655)

dels att 2 kap. 21 §, 4 kap. 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas tre nya paragrafer, 3 kap. j–l §§, och närmast före 3 kap. j § ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

21 §¹⁷

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om studerandes rätt enligt 2 kap. 10 § andra stycket studiestödslagen (1999:1395) till studiehjälp vid ledighet

1. för tillfällig vård av barn,
2. för närståendevård, *eller*
3. i samband med att ett barn under 18 år har avlidit.

2. för närståendevård,
3. i samband med att ett barn under 18 år har avlidit, *eller*

4. vid graviditet, om studiemiljön innehåller risk för skadlig inverkan på hennes hälsa, graviditeten eller fostret och den gravidas studiemiljö inte kan anpassas eller omplacering till annan studiemiljö inte kan ordnas så att hon kan fortsätta studera.

Studiemedel i samband med risker i studiemiljön för gravida

3 kap.

32 j §

En studerande som studerar med studiemedel och som är gravid har rätt att behålla studiemedlen under den tid då hon helt eller

¹⁷ Senaste lydelse 2012:293.

delvis avstår från studier på grund av att hennes studiemiljö inte har kunnat anpassas eller omplacering inte har kunnat ordnas från en studiemiljö som innehåller risk för skadlig inverkan på hennes hälsa, graviditeten eller fostret (ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida).

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 enligt 3 kap. 8 § studiestödslagen (1999:1395).

3 kap.

32 k §

En studerande som har studiemedel och som helt eller delvis avstår från studier på grund av risker i studiemiljön för gravida ska till Centrala studiestödsnämnden anmäla ledigheten senast när den inleds, eller, om det finns särskilda skäl, efter det att den har inletts.

Vid beräkning av ledighetsperiodens längd motsvarar en kalendervecka sju dagar.

3 kap.

32 l §

Centrala studiestödsnämnden får meddela föreskrifter om verkställigheten av 32 j och 32 k §§.

4 kap.10 §¹⁸

Om någon har fått studielån för en sjukperiod eller en vårdperiod då han eller hon har vårdat barn eller en svårt sjuk närstående enligt 3 kap. 26–32 f §§ och de bestämmelser som anges där, gäller 11 § i fråga om återbetalningen.

Om någon har fått studielån för en sjukperiod eller en vårdperiod då han eller hon har vårdat barn eller en svårt sjuk närstående, *eller för ledighet på grund av graviditet*, enligt 3 kap. 26–32 f §§ *och 32 j–l* och de bestämmelser som anges där, gäller 11 § i fråga om återbetalningen.

Studielån för sådan tid vid barns dödsfall som avses i 3 kap. 32 g–32 i §§ ska inte betalas tillbaka.

4 kap.11 §¹⁹

Studielån som avser den del av en sjukperiod *eller* vårdperiod som följer efter en karenstid om 30 dagar ska inte betalas tillbaka.

Studielån som avser den del av en sjukperiod, vårdperiod *eller ledighetsperiod på grund av risker i studiemiljön för gravida* som följer efter en karenstid om 30 dagar ska inte betalas tillbaka.

I karenstiden får bara räknas in tid under sådan studietid som avses i

- | | |
|--|---|
| 1. 3 kap. 26 § när det gäller egen sjukdom, | 2. 3 kap. 32 a § när det gäller vård av barn, <i>och</i> |
| 3. 3 kap. 32 d § när det gäller vård av svårt sjuk närstående. | 3. 3 kap. 32 d § när det gäller vård av svårt sjuk närstående, <i>och</i> |
| | 4. 3 kap. 32 j § när det gäller <i>ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida</i> . |

Vid beräkningen av karenstiden ska

- | | |
|---|---|
| 1. två eller flera sjukperioder räknas som en sammanhängande sjukperiod, om den senare perio- | 1. två eller flera sjukperioder räknas som en sammanhängande sjukperiod, om den senare perio- |
|---|---|

¹⁸ Senaste lydelse 2012:293.

¹⁹ Senaste lydelse 2010:442.

den börjar inom 20 dagar efter det att den tidigare slutade, *och*

2. två eller flera vårdperioder då den studerande har vårdat barn respektive vårdat en svårt sjuk närstående räknas som en sammanhängande vårdperiod, om den senare perioden börjar inom 20 dagar efter det att den tidigare slutade.

den börjar inom 20 dagar efter det att den tidigare slutade,

2. två eller flera vårdperioder då den studerande har vårdat barn respektive vårdat en svårt sjuk närstående räknas som en sammanhängande vårdperiod, om den senare perioden börjar inom 20 dagar efter det att den tidigare slutade, *och*

3. två eller flera perioder med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida räknas som en sammanhängande ledighetsperiod, om den senare perioden börjar inom 20 dagar efter det att den tidigare slutade.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om studiestöd som avser tid före ikraftträdandet.

1.4.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd

Härigenom föreskrivs att 24 § lagen (2017:527) om studiestartsstöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 §²⁰

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att studiestartsstöd får lämnas för tid då den studerande är sjuk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att studiestartsstöd också får lämnas vid ledighet

- | | |
|---|--|
| 1. för tillfällig vård av barn, | |
| 2. för närståendevård, | |
| 3. i samband med att ett barn under 18 år har avlidit, <i>eller</i> | 3. i samband med att ett barn under 18 år har avlidit, |
| 4. vid extraordinära händelser i fredstid. | 4. vid extraordinära händelser i fredstid, <i>eller</i> |
| | 5. <i>på grund av risker i studiemiljön för gravida.</i> |

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att studiestartsstöd som lämnas vid sjukdom eller sådan ledighet som anges i andra stycket får ingå i det antal veckor som studiestartsstöd högst får lämnas för enligt 16 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om studiestartsstöd som avser tid före ikraftträdandet.

²⁰ Senaste lydelse 2020:200.

1.4.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:532) om studiestartsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:532) om studiestartsstöd

dels att 16 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 15 a §, och närmast före 15 a § ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Studiestartsstöd i samband med risker i studiemiljön för gravida

15 a §

Bestämmelserna i 3 kap. 32 j första stycket och 32 k §§ studiestödsförordningen (2000:655), om studiemedel i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida och de föreskrifter som meddelats i anslutning till de bestämmelserna, ska också tillämpas när det gäller studiestartsstöd.

16 §

Studiestartsstöd som lämnas i samband med sjukdom, vård av barn eller närstående *eller* i samband med att ett barn under 18 år har avlidit, ska räknas med vid beräkningen av det antal veckor för vilka studiestartsstöd högst får lämnas enligt 16 § lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

Studiestartsstöd som lämnas i samband med sjukdom, vård av barn eller närstående, i samband med att ett barn under 18 år har avlidit *eller i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida*, ska räknas med vid beräkningen av det antal veckor för vilka studiestartsstöd högst får lämnas enligt 16 § lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om studiestartsstöd vid sjukdom, vård av barn eller närstående *och* i samband med att ett barn under 18 år har avlidit enligt 12–15 §§.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om studiestartsstöd vid sjukdom, vård av barn eller närstående, i samband med att ett barn under 18 år har avlidit *och i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida* enligt 12–15 a §§.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om studiestartsstöd som avser tid före ikraftträdandet.

1.4.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd

Härigenom föreskrivs att 28 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 §

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att omställningsstudiestöd får lämnas för tid då den studerande är sjuk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att omställningsstudiestöd får lämnas vid ledighet

- | | |
|---|--|
| 1. för tillfällig vård av barn, | |
| 2. för närståendevård, | |
| 3. i samband med att ett barn under 18 år har avlidit, <i>eller</i> | 3. i samband med att ett barn under 18 år har avlidit, |
| 4. vid extraordinära händelser i fredstid. | 4. vid extraordinära händelser i fredstid, eller |
| | 5. <i>på grund av risker i studiemiljön för gravida.</i> |

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att omställningsstudiestöd som lämnas vid sjukdom eller sådan ledighet som anges i andra stycket får ingå i det antal veckor som omställningsstudiestöd högst får lämnas för enligt 21 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om omställningsstudiestöd som avser tid före ikraftträdandet.

1.4.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd

dels att 22 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 21 a §, och närmast före 21 a § ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Omställningsstudiestöd i samband med risker i studiemiljön för gravida

21 a §

Bestämmelserna i 3 kap. 32 j första stycket och 32 k §§ studiestödsförordningen (2000:655) om studiemedel i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida och de föreskrifter som meddelats i anslutning till de bestämmelserna ska också tillämpas när det gäller omställningsstudiestöd.

22 §

Omställningsstudiestöd som lämnas i samband med sjukdom, vård av barn eller närstående *eller* i samband med att ett barn under 18 år har avlidit, ska räknas med vid beräkningen av det antal veckor som stöd högst får lämnas för enligt 21 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.

Omställningsstudiestöd som lämnas i samband med sjukdom, vård av barn eller närstående, i samband med att ett barn under 18 år har avlidit *eller i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida*, ska räknas med vid beräkningen av det antal veckor som stöd högst får lämnas för enligt 21 § lagen

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om omställningsstudiestöd enligt 18–21 §§ vid sjukdom, vård av barn eller närstående *och* i samband med att ett barn under 18 år har avlidit.

(2022:856) om omställningsstudiestöd.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om omställningsstudiestöd enligt 18–21 *a* §§ vid sjukdom, vård av barn eller närstående, i samband med att ett barn under 18 år har avlidit *och i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida*.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om omställningsstudiestöd som avser tid före ikraftträdandet.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Häri genom föreskrivs att 16 och 23 b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §²¹

När ramtid ska bestämmas räknas inte den tid då den sökande varit förhindrad att arbeta på grund av

1. styrkt sjukdom,
2. vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen,
3. vård av närstående när närståendepenning lämnas enligt 47 kap. socialförsäkringsbalken, eller
4. uppdrag av socialnämnden att ta emot barn i ett sådant hem som avses i 6 kap. 6 § första och tredje styckena socialtjänstlagen (2001:453) samt 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, om uppdraget, på socialnämndens begäran, varit av sådan omfattning att den sökande varit tvungen att helt avstå från förvärvsarbete och mottagandet inte bedrivits yrkesmässigt

5. ledighet med graviditetspenning eller icke-behovsprövad graviditetspenning.

23 b §²²

Normalarbetstiden utgör den genomsnittliga arbetstiden under den sökandes ramtid.

Vid bestämmande av normalarbetstid ska utöver arbetad tid även beaktas tid som ersatts med sjuklön eller ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, eller med graviditetspenning, föräldrapenningsför-

Vid bestämmande av normalarbetstid ska utöver arbetad tid även beaktas tid som ersatts med sjuklön eller ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, eller med graviditetspenning, *icke-behovsprövad*

²¹ Senaste lydelse 2017:1126.

²² Senaste lydelse 2010:2030.

mån, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärappenning eller närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken.

graviditetspenning, föräldrapenningsförmån, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärappenning eller närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken.

Det som sägs i andra stycket gäller endast månader som ingår i den fastlagda ramtiden och som innehåller förvärvsarbete i sådan omfattning att de skulle kunna tillgodoräknas i ett arbetsvillkor.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Äldre bestämmelser gäller dock fortfarande för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²³

Sjukförsäkringsavgifter ska finansiera kostnader för följande ersättningar som utges enligt socialförsäkringsbalken

- | | |
|--|--|
| <p>1. graviditetspenning enligt 10 kap., sjukpenning och ersättning för merkostnader för resor enligt 27 kap. samt ersättningar enligt 110 kap. 30 § för kostnader för utredning m.m. i ärenden om sjukdom och rehabilitering,</p> | <p>1. graviditetspenning <i>och icke-behovsprövad graviditetspenning</i> enligt 10 kap., sjukpenning och ersättning för merkostnader för resor enligt 27 kap. samt ersättningar enligt 110 kap. 30 § för kostnader för utredning m.m. i ärenden om sjukdom och rehabilitering,</p> |
|--|--|
2. rehabiliteringspenning och andra ersättningar enligt 31 kap., och
3. inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning enligt 34 kap.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

²³ Senaste lydelse 2010:1283.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:366) om utbetalning av dag ersättningar från Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1982:366) om utbetalning av dag ersättningar från Försäkringskassan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²⁴

Med dag ersättning avses i denna förordning följande förmåner enligt socialförsäkringsbalken:

1. graviditetspenning,

1. graviditetspenning *och*
icke-behovsprövad
graviditetspenning,

2. föräldrapenningsförmåner,

3. sjukpenning,

4. rehabiliteringspenning,

5. smittbärrpenning, och

6. närståendepenning.

Med dag ersättning avses även

1. dagpenning enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga,

2. aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, och

3. ersättning enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

²⁴ Senaste lydelse 2017:839.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd

Härigenom föreskrivs att 6 och 32 §§ förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Vid prövning av villkoren i 6 § första stycket 1 a och tredje stycket lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd får tid då den studerande har fått föräldrapenningsförmåner, graviditetspenning, närståendepenning, rehabiliteringspenning, sjukpenning och smittbärrpenning enligt socialförsäkringsbalken samt dagersättning och dagpenning till totalförsvarspiktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt jämställas med förvärvsarbete under sammanlagt högst 24 månader. Detsamma gäller tid med motsvarande ersättningar i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Förenade kungariket och i Schweiz.

Vid prövning av villkoren i 6 § första stycket 1 a och tredje stycket lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd får tid då den studerande har fått föräldrapenningsförmåner, graviditetspenning, *icke-behovsprövad graviditetspenning*, närståendepenning, rehabiliteringspenning, sjukpenning och smittbärrpenning enligt socialförsäkringsbalken samt dagersättning och dagpenning till totalförsvarspiktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt jämställas med förvärvsarbete under sammanlagt högst 24 månader. Detsamma gäller tid med motsvarande ersättningar i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), i Förenade kungariket och i Schweiz.

32 §

Försäkringskassan ska på begäran lämna Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd uppgift om

1. sådan sjukperiod som enligt 3 kap. 29 § studiestödsförordningen (2000:655) har godkänts av Försäkringskassan,

2. aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning under ett arbetsmarknadspolitiskt program.

3. föräldrapenningsförmåner, graviditetspenning, närstående-penning, sjukpenning, smittbärrapenning, dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, rehabiliteringsersättning, sjukersättning och aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken, och

3. föräldrapenningsförmåner, graviditetspenning, *icke-behovs-prövad graviditetspenning*, närstående-penning, sjukpenning, smittbärrapenning, dagpenning till totalförsvarspliktiga som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, rehabiliteringsersättning, sjukersättning och aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken, och

4. årlig inkomst som har bestämts enligt 22 och 23 §§ lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd och uppgifter som lagts till grund för ett sådant beslut.

Första stycket gäller bara om uppgifterna har betydelse för tillämpningen av lagen om omställningsstudiestöd eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²⁵

Försäkringskassan får meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av

1. socialförsäkringsbalken när det gäller socialförsäkrings-skyddet, graviditetspenning, föräldrapenningsförmåner, adoptionsbidrag, omvårdnadsbidrag, sjukpenning, rehabilitering, rehabiliteringsersättning, sjukersättning, aktivitetsersättning, smittbävarersättning, närståendepenning, merkostnadsersättning och boendetillägg,

1. socialförsäkringsbalken när det gäller socialförsäkrings-skyddet, graviditetspenning, *icke-behovsprövad graviditetspenning*, föräldrapenningsförmåner, adoptionsbidrag, omvårdnadsbidrag, sjukpenning, rehabilitering, rehabiliteringsersättning, sjukersättning, aktivitetsersättning, smittbävarersättning, närståendepenning, merkostnadsersättning och boendetillägg,

2. socialförsäkringsbalken när det gäller ansökan om bostadstillägg till sjukersättning eller aktivitetsersättning,

3. bestämmelserna i 110 kap. 14 § 1 och 2 socialförsäkringsbalken om förfrågningar och besök,

4. lagen (1993:332) om avgiftsfria sjukvårdsförmåner m.m. för vissa hivsmittade, och

5. lagen (1991:1047) om sjuklön i fråga om utbetalning av ersättning enligt 20 § lagen om sjuklön.

Innan Försäkringskassan meddelar föreskrifter om socialförsäkringsskyddet ska myndigheten inhämta ett yttrande från Pensionsmyndigheten, om föreskrifterna gäller frågor som rör även den myndighetens verksamhet.

²⁵ Senaste lydelse 2018:1617.

Innan Försäkringskassan meddelar föreskrifter om bidrag vid adoption av utländska barn, ska myndigheten inhämta ett yttrande från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att se över socialförsäkringsskyddet för gravida, framför allt regelverket om graviditetsspänning i syfte att modernisera detta så att förmånen i högre utsträckning än i dag fungerar ändamålsenligt för gravida arbetstagare och egenföretagare.¹ Regeringen beslutade i tilläggsdirektiv den 10 februari 2022 att utredningstiden skulle förlängas.² Direktiven fogas till detta betänkande som bilaga 1 och 2.

Utredningen har haft i uppdrag att utifrån aktuell forskning lämna förslag som syftar till att modernisera regelverket om graviditetsspänning när det gäller i vilka situationer och under vilken period rätt till graviditetsspänning ska finnas. Utredningen har också haft i uppdrag att 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. Utredningen har även haft i uppdrag lämna förslag som syftar till att arbetsgivarna i större utsträckning ska vidta relevanta åtgärder för att möjliggöra att gravida kan fortsätta att arbeta genom graviditeten, om det visar sig finnas behov av detta. I utredningens uppdrag har det även legat att analysera gränsdragningen mellan sjukpenning och graviditetsspänning samt lämna förslag som syftar till att jämställa försäkringsskyddet vid nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet med försäkringsskyddet vid nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom. Utredningen har även haft till uppgift att analysera för- och nackdelar med en mer generell graviditetsspänning under graviditetens senare del, inklusive analysera vilka grupper som bör

¹ Dir. 2021:94.

² Dir. 2022:03.

omfattas av en sådan lösning. Ytterligare uppgifter för utredningen har varit att se över inkomstbortfallsprincipen inom graviditetspenningen och att lämna nödvändiga författningsförslag.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i februari 2022. Utredningen har till sin hjälp haft en referensgrupp med experter och sakkunniga. Utredningen har hållit i sex sammanträden som experter och sakkunniga deltagit i. Utredningen har dessutom haft en parlamentarisk referensgrupp, som har sammanträtt vid fyra tillfällen. Utredningen har därutöver haft särskilda diskussioner med Arbetsmiljöverket, Diskrimineringsombudsmannen, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Socialstyrelsen, Svenskt näringsliv, Sveriges kommuner och regioner, LO, TCO, Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet och Jämställdhetsmyndigheten m.fl.

Under arbetets gång har utredningen träffat respektive tagit del av skriftligt material från följande organisationer utanför expertgruppen.

- Arbeids- og velferdsetaten (NAV).
- Arbetsförmedlingen.
- Arbetsmarknadsdepartementet.
- Barne- og familiedepartementet.
- Beskæftigelsesministeriet, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.
- Centrala Studiestödsnämnden.
- Enheten för planering av förmåner och tjänster, Kela.
- FC Rosengård.
- Gruvkvinnorna.
- Handelsanställdas förbund.
- Hovslagarna.
- Hälsouniversitetet i Linköping.

- Institutionen för hälsa, medicin och vård (HMV), Linköpings universitet.
- Islands arbetsmarknadsdepartementet.
- Karolinska Institutet.
- Kliniker för arbets- och miljömedicin, samtliga sju i landet.
- Kommunalarbetsförbundet.
- Kvinnliga läkares förening.
- Läkarförbundet.
- Lärarnas riksförbund.
- Lärarförbundet.
- Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
- NAV:s arbetslivscentrum i Vestland.
- Polisförbundet.
- Polisprogrammet, Umeå universitet.
- Saco Studentråd.
- Samtliga regioner och ett antal kommuner.
- Social- och hälsovårdsministeriet i Finland.
- Socialstyrelsen.
- Statistiska centralbyrån.
- ST-avdelningen inom Kriminalvården.
- Stressforskningsinstitutet.
- Svenska barnmorskeförbundet.
- Svensk förening för obstetrik och gynekologi.
- Svensk förening för röntgensjuksköterskor.
- Transportarbetarförbundet.
- Utbetalning Danmark.
- Utbildningsdepartementet.

- Utredningen om en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikesfödda kvinnor (Ju 2022:05).
- Utredningen om Översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst för ökad trygghet och förutsebarhet (S 2021:07).
- Utredningen om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö (A 2021:03).
- Vårdförbundet.

Utredningens bakgrundsanalyser har i stora delar utgått från befintlig forskning och statistik. Utredningen har även beställt och sammanställt statistik och uppgifter relaterade till socialförsäkringsskyddet för gravida. I det arbetet har utredningen haft kontakt med Försäkringskassan, Socialdepartementet, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån och Arbetsförmedlingen. Beräkningarna har gjorts i Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT). Utredningen har även granskat 300 ärenden inom graviditetsspenning respektive 200 ärenden inom sjukpenningen (avseende gravida)³. Utredningen har i enlighet med direktiven hållit sig informerad om och beaktat relevant lagstiftningsarbete i Regeringskansliet.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller 15 kapitel. I kapitel 1 finns de författningsförslag som utredningen lägger fram.

Kapitel 2 redogör för utredningens uppdrag och arbete och kapitel 3 för den rättsliga reglering som utredningen har haft att beakta. Denna spänner över flera områden, som framför allt omfattar socialförsäkringsrätt men även arbetsrätt och viss internationell rätt. I kapitlet beskrivs även hur socialförsäkringsskyddet för gravida har utvecklats över tid och vad tidigare utredningar har lämnat för förslag i dessa frågor.

I kapitel 4 beskrivs hur graviditet påverkar kroppen och vilken sjuklighet graviditet kan ge upphov till. I kapitel 5 beskrivs arbetsmarknaden, kvinnors arbetsmarknadsdeltagande och vissa förändringar som skett på arbetsmarknaden sedan införandet av graviditets-

³ Graviditetsspenningärendena var från 2019 och från jan-feb 2020 samt år 2021 och sjukpenningärendena från 2019 och jan-feb 2020.

penningen. I kapitel 6 beskrivs hur den segregerade arbetsmarknaden ger upphov till olika arbetsmiljöproblem för kvinnor och män och arbetsmiljöproblem som är vanligare för kvinnor. I kapitel 7 finns en sammanställning av nyttjandet av socialförsäkringsförmåner under graviditet. Kapitel 8 innehåller en genomgång av socialförsäkrings-skyddet för gravida i de nordiska grannländerna.

Kapitel 9 innehåller en beskrivning av de problem som finns i dag kring socialförsäkrings-skyddet för gravida. I kapitel 10 finns en beskrivning av arbetslöshetsförsäkringen och hur den fungerar vid perioder med graviditetspenning. I kapitel 11 finns beskrivning av flerbarnstillägget inom barnbidraget. I kapitel 12 finns utredningens överväganden och förslag. Kapitel 13 innehåller förslag angående när och på vilket sätt de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft. Kapitel 14 beskriver konsekvenserna av förslagen. Betänkandet avslutas med författningskommentarer i kapitel 15.

3 Rättslig bakgrund

I detta avsnitt redogörs för den övergripande rättsliga reglering som utredningen har att beakta. Regleringen spänner över flera rättsområden och avsnittet inleds med en allmän redogörelse för socialförsäkringsskyddet följt av regler om graviditetspenning, sjukpenning, föräldraledighet och föräldrapenning, arbetsmiljö samt EU-rätt och vissa internationella konventioner. Även regler om diskriminering, studiestöd och arbetslöshetsförsäkring berörs.

Vidare redogörs för vad tidigare utredningar har uttalat gällande gravidas socialförsäkringsskydd.

3.1 Gällande rätt

3.1.1 Allmänt om socialförsäkringsskyddet

Bestämmelser om socialförsäkringen finns framför allt i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. Socialförsäkringen omfattar bland annat föräldraförsäkringen, sjukförsäkringen och pensioner. Föräldraförsäkringen omfattar graviditetspenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Gemensamt för de förmåner som omfattas av socialförsäkringen är att de ingår i ett obligatoriskt trygghetssystem som administreras av staten.¹

Det är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt i viss mån även Skatteverket som administrerar socialförsäkringsförmånerna (2 kap. 2 § SFB). Socialförsäkringarna finansieras i huvudsak med arbetsgivaravgifter, egenavgifter och allmän pensionsavgift.

I 4 kap. 2 § SFB delas socialförsäkringen in i tre försäkringsgrenar som avser förmåner som grundas på bosättning i Sverige (bosättningsbaserade förmåner), förmåner som grundas på arbete i Sverige

¹ Bet. 2011/12:SfU1, s. 16.

(arbetsbaserade förmåner) och förmåner som grundas på andra omständigheter än bosättning eller arbete i Sverige (övriga förmåner).

Föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå är bosättningsbaserade förmåner (5 kap. 9 § SFB). Graviditetspenning, sjukpenning, föräldrapenning på grundnivå eller sjukpenningnivå samt tillfällig föräldrapenning är arbetsbaserade förmåner (6 kap. 6 § SFB).

För att omfattas av socialförsäkringsskyddet krävs enligt 4 kap. 3 § SFB att man uppfyller de krav i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter som avses i 4 kap. 2 § SFB samt krav på försäkringstider. Ofta inträder försäkringsskyddet från den första dagen av anställningen (6 kap. 8 § SFB), men till exempel gäller för rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå de första 180 dagarna att föräldern behöver ha varit försäkrad för sjukpenning under 240 dagar (12 kap. 35 § SFB).

3.1.2 Sjukpenninggrundande inkomst

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är det inkomstunderlag som används för beräkning av flera socialförsäkringsförmåner som utges som ersättning för inkomstbortfall. Det används som beräkningsunderlag för bland annat graviditetspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå samt för sjukpenning.

Till grund för SGI:n ligger den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas få, antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete). (25 kap. 2 § SFB) Den senare grunden omfattar exempelvis inkomst av näringsverksamhet från enskild firma eller handelsbolag (25 kap. 8–14 § SFB). SGI kan beskrivas som den försäkrades inkomsten, dvs. den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete (25 kap. 2 § SFB). För att en SGI ska kunna fastställas krävs att den försäkrades inkomst kommer från arbete i Sverige som kan antas vara under minst sex månader i följd eller vara årligen återkommande (25 kap. 3 § SFB). För den som har en tidsbegränsad anställning, behovsanställning eller timanställning kan SGI beräknas utifrån vad personen har tjänat bakåt i tiden, t.ex. de senaste sex månaderna.²

² Försäkringskassan (2021), *Vägledning 2004:5 om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid*, s. 58 ff.

SGI bestäms av Försäkringskassan när ett ersättningsärende är aktuellt eller när en försäkrad begär att få SGI fastställd (26 kap. 2 och 3 §§ SFB). En förmån beräknas på grundval av fastställd SGI till dess det uppstår något skäl till ändring, t.ex. ändrade inkomstförhållanden (26 kap. 4 § SFB).

Utifrån de grundläggande bestämmelserna ska fastställd SGI inte längre gälla om en person inte längre kan antas komma att få inkomst för eget arbete i den omfattning som ligger till grund för SGI:n, exempelvis på grund av att han eller hon inskränker eller gör ett avbrott i sitt förvärvsarbete. En försäkrad kan dock i vissa situationer få behålla en fastställd SGI under s.k. SGI-skyddad tid. Vid avbrott i förvärvsarbete finns ett generellt SGI-skydd under tre månader (26 kap. 18 § SFB). SGI-skydd finns därutöver i vissa utpekade situationer, bl.a. i samband med graviditet. SGI-skydd gäller nämligen för en försäkrad som är gravid som avbryter sitt arbete eller minskar sin arbetstid tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen (26 kap. 14 § SFB). SGI-skydd gäller även vid föräldraledighet under barnets första år (26 kap. 15 § SFB).

Även om en förälders SGI har sänkts sedan SGI-skyddet för föräldraledighet har upphört kan den SGI som tidigare skyddats ändå användas vid beräkning av föräldrapenning. För föräldrapenning på sjukpenningnivå finns nämligen ett förlängt skydd fram till dess att barnet fyller två år som innebär att föräldrapenningens storlek inte påverkas av en eventuell sänkning av SGI. Föräldrapenningen ska i stället beräknas lägst på grundval av den SGI som gällde innan sänkningen skedde eller på den högre inkomst som löneavtal därefter föranleder (12 kap. 27 § SFB). Detta gäller all föräldrapenning som lämnas till föräldern under denna tid. Det förlängda skyddet gäller i ytterligare två situationer; dels om en förälder är gravid på nytt innan ett barn har uppnått eller skulle ha uppnått ett år och nio månaders ålder, dels vid adoption som sker högst två år och sex månader efter det att det föregående barnet har fötts eller adopterats (12 kap. 29 § SFB).

3.1.3 Graviditetspenning

Graviditetspenningen infördes 1980 under sin tidigare beteckning havandeskapspenning. Graviditetspenning kan lämnas i tre olika situationer. För det första när den gravida kvinnans arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete är nedsatt på grund av graviditet. Detta var den ursprungliga havandeskapspenningen och gäller för både anställda och egenföretagare. Sedan 1985 kan graviditetspenning, för det andra, utges när den gravida kvinnan av sin arbetsgivare förbjuds att fortsätta arbeta för att det finns risker i arbetsmiljön. Graviditetspenning kan för det tredje, efter ett tillägg i lagen 2014, lämnas till egenföretagare för vilka förvärvsarbetet innehåller risk för skadlig inverkan på kvinnans hälsa, graviditeten eller fostret. (10 kap. 2, 3 och 3 a §§ SFB). Mer om de tre varianterna nedan.

Graviditetspenning beräknas i huvudsak enligt de regler som gäller för sjukpenning (10 kap. 10 § SFB). Detta innebär att graviditetspenning beräknas på ungefär 80 procent av den försäkrades SGI (den försäkrade inkomsten). Inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för graviditetspenning (7,5 prisbasbelopp) är dock lägre än inkomsttaket för sjukpenning, som är 10 prisbasbelopp (10 kap. 11 § SFB).

Graviditetspenning lämnas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån och beviljas för en viss period, dock längst till och med den elfte dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse (10 kap. 4, 8 och 9 §§ SFB).

Graviditetspenning följer alltså i stora delar de regler som gäller för sjukpenning (10 kap. 10 och 11 §§ SFB). Graviditetspenning är därför, på samma sätt som sjukpenning, en skattepliktig inkomst (inkomst av tjänst enligt 11 kap. 30 § inkomstskattelagen [1999:1229]). Graviditetspenning är också pensionsgrundande (59 kap. 3 och 13 §§ SFB) och semesterlönegrundande (17 a § semesterlagen [1977:480]).

Graviditetspenning lämnas inte om en försäkrad samtidigt får sjukpenning, sjuklön eller sådan ersättning som kan lämnas vid tvist om sjuklön (10 kap. 5 § SFB). Den socialförsäkringsförmån som är aktuell när personen har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom är inte graviditetspenning, utan sjukpenning.³ Sjukpenning har före-

³ Jansson m.fl. (2023), *Socialförsäkringsbalken – en kommentar*, kommentaren till 10 kap. 2 § SFB.

träde och ska betalas ut om personen uppfyller förutsättningarna för både graviditetspenning och sjukpenning för samma tid.⁴

För behovsanställda gravida (dvs. den som vid behov kallas in för att arbeta i en tidsbegränsad anställning eller som är anställd för att arbeta vid behov) kan graviditetspenning lämnas under förutsättning att det kan antas att den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om hon inte hade varit gravid (10 kap. 11 § och 27 kap. 16 a § SFB). I vissa fall ansöker den gravida om graviditetspenning för tid som hon inte har något faktiskt arbete inplanerat. Försäkringskassan får då utreda hur den gravida har arbetat tidigare. Detta för att avgöra om det är troligt att den gravida skulle ha förvärvsarbetat om hon inte hade varit gravid (27 kap. 11 § SFB).⁵

Någon karenstid gäller inte för graviditetspenningen. Reglerna om graviditetspenning är inte heller kopplade till sjukpenningens rehabiliteringskedja. (10 kap. 11 § SFB)

Graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga

För att graviditetspenning ska kunna medges för nedsatt arbetsförmåga gäller att graviditeten ska sätta ned arbetsförmågan med minst en fjärdedel och att den försäkrade inte kan omplaceras till mindre ansträngande arbete enligt 19 § föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL. Graviditetspenning lämnas i denna situation tidigast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse (10 kap. 6 § SFB).

Bedömningen av behovet av graviditetspenning för nedsatt arbetsförmåga görs utifrån arbetets art och kvinnans individuella förmåga att utföra det.⁶ Vid bedömningen av arbetets art ska beaktas faktorer såsom tunga lyft, svåra rörelser, stående, monotont arbete eller ensidiga belastningar.⁷ Alla arbeten berättigar inte till graviditetspenning utan det krävs ett visst mått av objektiv fysisk påfrestning.⁸ Även om ett arbete är fysiskt krävande utgår ingen ersättning om kvinnan i det enskilda fallet har förmåga att utföra det utan hinder av graviditeten.⁹ Om kvinnan däremot har besvär, exempelvis fog-

⁴ Försäkringskassan (2022), *Vägledning om graviditetspenning*, s. 23.

⁵ Försäkringskassan (2022), *Vägledning om graviditetspenning*, s. 15.

⁶ Prop. 1978/79:168, s. 51 f.

⁷ Prop. 1978/79:168, s. 36.

⁸ Prop. 1978/79:168, s. 36 och HFD 2013 ref. 14.

⁹ Prop. 1978/79:168, s. 51 f.

lossning, kan hennes arbetsförmåga vara mer nedsatt på grund av dessa, vilket ska beaktas i ärendet om graviditetspenning. För de fall där ledigheten inte är nödvändig för att skydda kvinnans hälsa under graviditeten bör, enligt förarbetena, graviditetspenning inte utgå.¹⁰

När lagstiftningen var ny prövade Försäkringsöverdomstolen rätten till ersättning för kvinnor med olika slags arbeten (FÖD 1981:19). Avgörandet tolkades länge som att vissa yrken i sig, som exempelvis förskollärare, inte är tillräckligt fysiskt ansträngande för att överhuvudtaget medföra en rätt till graviditetspenning. I prövningen lades avgörande vikt vid hur tunga lyft kvinnan utfört samt frekvensen av dessa. Mindre tunga lyft, upp till 15 kilo, grundade i princip inte rätt till graviditetspenning oavsett hur arbetsförhållandena såg ut i övrigt, medan frekvent förekommande lyft på 20–30 kilo gav rätt till graviditetspenning.

Domstolspraxis har utvecklats över åren och i rättsfallet HFD 2011 ref. 25 slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att det inte är tillräckligt att vid prövningen konstatera vilken yrkeskategori som kvinnan tillhör, utan att en helhetsbedömning ska göras av arbetsuppgifterna i varje enskilt fall.

I ett senare avgörande, HFD 2013 ref. 14, uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att arbetsförmågan ska prövas utifrån omständigheterna i det individuella fallet. Domstolen uttalade vidare att en tillämpning av reglerna som innebär att förekomsten av tunga lyft får en närmast avgörande betydelse för rätten till graviditetspenning, inte låter sig förenas med uttalandena i förarbetena. Även arbeten som inte innefattar lyft men som till stor del måste utföras stående eller som innebär återkommande påfrestande ensidiga rörelser eller som på annat sätt är fysiskt krävande kan ge rätt till graviditetspenning.

Enligt praxis är det alltså inte är kvinnans yrke, utan hennes faktiska arbetsuppgifter, som är avgörande för bedömningen av fysiskt påfrestande arbete. Varje arbetsuppgift ska inte ses isolerat utan det ska göras en helhetsbedömning.

¹⁰ Prop. 1978/79:168, s. 51 f och HFD 2013 ref. 14.

Graviditetspenning när den gravida har förbjudits att arbeta

När det gäller graviditetspenning vid förbud mot arbete ska den gravida vara förbjuden att fortsätta sitt arbete med stöd av bestämmelsen i 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160). Ett sådant förbud kan meddelas när ett arbete medför särskild risk för gravida arbetstagare. En ytterligare förutsättning för graviditetspenning i denna situation är att den försäkrade inte kan omplaceras till annat arbete enligt 18 § FLL. Någon tidigaste tidsgräns för rätt till graviditetspenning på denna grund finns inte, utan ersättning lämnas för varje dag som förbudet gäller (10 kap. 7 § SFB).

Egenföretagares rätt till graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön

Rätten till graviditetspenning för egenföretagare i riskfyllda arbeten gäller om förvärvsarbetet innehåller risk för skadlig inverkan på den gravidas hälsa, graviditeten eller fostret. I denna situation lämnas graviditetspenning för varje dag som den försäkrade avstår från att utföra förvärvsarbete (10 kap. 7 a § SFB). För att styrka behovet av graviditetspenning lämnar egenföretagaren in ett läkarutlåtande utfärdat av en arbetsmiljöspecialist.¹¹

3.1.4 Föräldraledighetslagen

Regler om arbetstagares rätt till ledighet från arbetet för vård av barn eller på grund av graviditet finns i föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL.

En kvinnlig arbetstagare har rätt till hel ledighet i samband med sitt barns födelse (mammaledighet) under en sammanhängande tid av minst sju veckor före den beräknade tidpunkten för förlossningen och sju veckor efter förlossningen. Om hon inte är ledig på annan grund ska två veckor vara obligatoriska under tiden före eller efter förlossningen. Mammaledigheten måste inte kombineras med att föräldrapenning betalas ut. (4 § FLL)

¹¹ Prop. 2012/13:159, s. 9 och Försäkringskassan (2022), *Vägledning om graviditetspenning*, s. 31.

Enligt föräldraledighetslagen finns även rätt till föräldraledighet, med eller utan föräldrapenning, och ledighet för tillfällig vård av barn m.m. (se 3–9 §§ FLL).

Ledighet enligt FLL får som huvudregel delas upp på högst tre perioder under varje kalenderår. Om en ledighetsperiod löper över ett årsskifte ska den anses höra till det kalenderår då ledigheten påbörjades. (10 § FLL)

En arbetstagare som vill utnyttja sin rätt till mammaledighet eller föräldraledighet ska anmäla detta till arbetsgivaren minst två månader före ledighetens början. Om det inte går, ska anmälan göras så snart som möjligt. Det ska anges hur lång tid ledigheten planeras att pågå. (13 § FLL)

Arbetstagaren ska samråda med arbetsgivaren om ledighetens förläggning och om andra frågor som rör ledigheten. Hel ledighet ska, om det kan göras utan olägenhet för arbetstagaren, förläggas så att arbetsgivarens verksamhet kan fortsätta utan påtaglig störning. (14 § FLL)

En arbetstagare får avbryta sin påbörjade ledighet och återuppta arbetet i samma omfattning som före ledigheten. Arbetstagaren ska snarast möjligt underrätta arbetsgivaren om sitt önskemål att återuppta arbetet. Om ledigheten har varit avsedd att pågå en månad eller mer får arbetsgivaren skjuta på återgången högst en månad. (15 § FLL)

Arbetsgivare får inte missgynna arbetstagare av skäl som har samband med föräldraledighet (16 och 17 §§ FLL).

Omplacering av gravida

Det finns särskilda omplaceringsregler för gravida i 18–21 §§ FLL. Reglerna innebär en rätt att bli omplacerad till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner om kvinnan har förbjudits att fortsätta sitt vanliga arbete enligt skyddsföreskrifter som har meddelats med stöd av arbetsmiljölagen (18 § FLL). Även en kvinnlig arbetstagare som väntar barn och som på grund av detta inte kan utföra fysiskt påfrestande arbete har rätt att bli omplacerad till ett annat arbete. Denna rätt gäller endast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för förlossningen. (19 § FLL)

En förutsättning för att graviditetspenning ska lämnas är att kvinnan inte kan omplaceras till annat arbete enligt 18 eller 19 § FLL.¹² Detta har sin bakgrund i att lagstiftaren har ansett det vara angeläget att en havande kvinna har möjlighet att vara kvar i arbetet. Lagstiftaren uttalade att det är angeläget, med hänsyn till jämställdheten mellan kvinnor och män i arbetslivet, att samhället slår vakt om kvinnornas rätt till arbete också under graviditeten. Därför bör, i första hand, en omplacering inom arbetsplatsen försökas. Först i sista hand, om omplacering inte är möjlig, bör rätt ges till särskild ledighet med ekonomisk ersättning (ledighet enligt FLL med graviditetspenning).¹³

Bestämmelserna i 18–21 §§ FLL syftar till att skydda arbetstagare som väntar barn mot olämplig arbetsmiljö och genom omplacering göra det möjligt för dem att arbeta under graviditeten i så stor utsträckning som möjligt.¹⁴

Innan en omplacering görs bör det naturligtvis övervägas om inte arbetsgivaren kan förändra de ordinarie arbetsuppgifterna så att kvinnan får en möjlighet att fortsätta att arbeta på sin vanliga arbetsplats. Det bör också prövas i vilken mån begränsade omfördelningar av arbetsuppgifterna på arbetsplatsen kan göras för att möjliggöra för henne att behålla sitt arbete.¹⁵

Kvinnans rätt till omplacering gäller endast om det skäligen kan krävas att arbetsgivaren ger henne ett annat arbete i sin verksamhet (20 § FLL). Enligt förarbetsuttalanden innebär skälighetsrequisitet att omplacering endast ska ske till lättare arbeten som redan finns inom verksamheten. Arbetsgivaren är normalt inte skyldig att skapa nya arbetsuppgifter för ändamålet, utan det skall finnas utrymme för sådant lättare arbete inom företaget eller myndigheten. Därav följer att kvinnor som är anställda i större företag eller myndigheter i allmänhet kommer att kunna utnyttja omplaceringsrätten i högre grad än kvinnor som arbetar i mindre företag, där möjligheterna att finna alternativa sysselsättningar som regel inte är lika stora.¹⁶ Arbetsgivare bör dock göra ordentliga ansträngningar för att ordna omplaceringen.¹⁷

¹² 10 kap. 2 § första stycket 2 och 10 kap. 3 § första stycket 2 SFB.

¹³ SOU 1978:39, s. 89 och prop. 1978/79:168, s. 33 och 65.

¹⁴ Prop. 1984/85:78, s. 85 f.

¹⁵ Prop. 1978/79:168, s. 34.

¹⁶ Prop. 1978/79:168, s. 66.

¹⁷ Prop. 1984/85:78, s. 85.

Omplacering ska normalt sett prövas inom ramen för anställningsavtalet men kan, till exempel om omplaceringen ska vara så gott som hela graviditeten, behöva göras även utanför anställningsavtalet.¹⁸

I förarbeten och praxis framgår att viss ledning för hur omplaceringsrekvisitet i FLL ska tolkas, får hämtas från förarbeten och praxis vid tillämpning av motsvarande principer i anställningsskyddslagen och inom arbetslöshetsförsäkringen.¹⁹

Försäkringsöverdomstolen, FÖD, har i fyra domar gällande rätten till graviditetspenning på 1980-talet prövat om gravida kvinnor bort acceptera omplaceringar som de varit missnöjda med. Kvinnans så kallade skyldighet att acceptera omplaceringen innebär att hon inte får graviditetspenning om hon vägrar en lämplig omplacering. FÖD fann följande. Den gravida kvinnan är inte skyldig att acceptera en omplacering som innebär att hon får minskade anställningsförmåner (FÖD 832/81:5). Med anställningsförmåner avses både den vanliga lönen, arbetstidsmättet och de tillägg som normalt utgår, exempelvis Ob-tillägg.²⁰ Vidare får omplaceringsarbetet inte vara så fysiskt belastande att kvinnan har nedsatt arbetsförmåga även i förhållande till omplaceringsarbetet (FÖD 257/81:10). Omplaceringsarbetet ska inte innebära alltför stora svårigheter att ordna barnomsorg för befintliga barn, men barn som inte normalt sett går på förskola kan behöva börja i förskola för att mamman ska kunna omplaceras (FÖD 375/81:9 och 1333/81:7), åtminstone om omplaceringen gäller under alla de 50 dagar förmånsperioden vid fysiskt ansträngande arbete gäller och om skäligen tid för att ordna barnomsorgen finns.

Den som vill utnyttja sin rätt till omplacering ska anmäla detta till arbetsgivaren. Beror omplaceringsbehovet på att den gravida kvinnan inte kan utföra fysiskt påfrestande arbetsuppgifter, skall anmälan göras minst en månad i förväg. I övriga fall skall anmälan göras så snart det kan ske. Sedan anmälan har gjorts skall arbetsgivaren snarast möjligt lämna besked om möjligheten till omplacering. Om omplacering inte är möjlig finns en rätt till ledighet, dock utan bibehållna anställningsförmåner. Kan omplacering inte ske, skall arbetsgivaren fortlöpande pröva möjligheten till omplacering. (20 och 21 §§ FLL)

En arbetsgivare som bryter mot reglerna i FLL ska betala skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som har

¹⁸ Prop. 1978/79:168, s. 66 och prop. 1984/85:78, s. 86.

¹⁹ Prop. 1978/79:168, s. 34 och 52 med hänvisning till prop. 1973:129, s. 121 f. och 243, prop. 1984/85:78, s. 86 samt FÖD mål nr 1333/81:7.

²⁰ AD 1985 nr 29.

inträffat (22 § FLL). Det är Arbetsdomstolen som utdömer sådana skadestånd.

3.1.5 Föräldrapenning

En gravid kvinna har rätt till föräldrapenning från och med den sextionde dagen före den beräknade dagen för barnets födelse (12 kap. 5 § SFB). Ersättningstiden för föräldrapenning med anledning av ett barns födelse är högst 480 dagar sammanlagt för båda föräldrarna och vid flerbarnsfödelse ytterligare högst 180 dagar för varje barn utöver det första (12 kap. 12 § första stycket SFB). De dagar med föräldrapenning som tas ut innan förlossningen räknas av från det totala antalet föräldrapenningdagar.

Föräldrapenningen är delad lika mellan föräldrarna vid gemensam vårdnad (12 kap. 15 § SFB). Tre månader (90 dagar) med föräldrapenning på sjukpenningnivå är reserverade för vardera föräldern.

Föräldrapenning kan lämnas för hela dagar samt för tre fjärdedels, en halv, en fjärdedels eller en åttondels dag (12 kap. 9 § SFB).

Föräldrapenning kan lämnas på tre olika ersättningsnivåer; sjukpenningnivå eller grundnivå samt lägstanivå (12 kap. 18 § SFB). För att ha rätt till föräldrapenning på den högsta nivån, sjukpenningnivån, under de första 180 dagarna krävs att den försäkrade uppfyller 240-dagarsvillkoret (12 kap. 35 § SFB), vilket innebär att föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen har varit försäkrad för sjukpenning och under hela den tiden skulle ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning.

3.1.6 Sjukpenning

Sjukpenning kan lämnas till en försäkrad som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Ersättningens storlek är beroende av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst (SGI) upp till ett inkomsttak om tio prisbasbelopp och den omfattning i vilken den försäkrades arbetsförmåga är nedsatt. (24 kap. 2 § SFB). Ersättningens storlek uppgår till ungefär 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Sjukpenning kan, i likhet med graviditetspenning, utges i omfattningarna en fjärdedel, halv, tre fjärdedelar och hel beroende

på hur nedsatt arbetsförmågan är (27 kap. 45 §). Omfattningen av arbetsförmågans nedsättning bedöms utifrån den försäkrades faktiska arbetstid som denne har normalt sett (27 kap. 46 § SFB).

De första fjorton dagarna i en sjukperiod utgår normalt sjuklön till en arbetstagare i stället för sjukpenning (lagen [1991:1047] om sjuklön och 27 kap. 9 § SFB).

För behovsanställda (dvs. den som vid behov kallas in för att arbeta i en tidsbegränsad anställning eller som är anställd för att arbeta vid behov) kan sjukpenning lämnas under förutsättning att det kan antas att den försäkrade skulle ha förvärvat arbetat om hon eller han inte hade varit sjuk (27 kap. 16 a § SFB). För att avgöra om och i vilken omfattning den försäkrade skulle ha arbetat tittar Försäkringskassan på en jämförelseperiod bakåt i tiden och gör ett antagande utifrån det (27 kap. 11 § SFB).²¹

Från sjukpenning och sjuklön görs ett karensavdrag (27 kap. 27 § SFB och lagen om sjuklön) som motsvarar en dag med sjukpenning eller 20 procent av den sjukpenning eller sjuklön som den försäkrade genomsnittligen beräknas få under en vecka. Egenföretagare kan ha karenstid på en, 14, 30, 60 eller 90 dagar (27 kap. 29 § SFB).

Inom sjukpenningen gäller den så kallade rehabiliteringskedjan. Den innebär följande. Nedsättningen av arbetsförmågan bedöms de första 90 dagarna utifrån försäkrades vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder honom eller henne (27 kap. 46 § SFB). Från och med den tidpunkt då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under 90 dagar ska det även beaktas om han eller hon kan försörja sig efter en omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren (27 kap. 47 § SFB). Efter 180 dagar ska det dessutom, om det inte är oskäligt eller annat undantag föreligger, beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne (27 kap. 48 § SFB).

Om sjukfallet antas bli långvarigt ska arbetsgivaren upprätta en plan för återgång i arbete (rehabiliteringsplan, 30 kap. 6 § SFB).

²¹ Försäkringskassan (2022), *Vägledning om sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, s. 104 f.

Sjukpenning till gravida

Sjukpenning kan lämnas till alla försäkrade som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom (24 kap. 2 § SFB), det gäller även gravida. Socialförsäkringsbalken innehåller inte någon definition av sjukdomsbegreppet men uttalanden i Socialvårdskommitténs betänkande från 1944 har blivit vägledande:

Man synes vid bedömande av huruvida sjukdom föreligger eller icke i första hand ha att hålla sig till vad som enligt vanligt språkbruk och gängse läkarvetenskaplig uppfattning är att anse såsom sjukdom. Med denna utgångspunkt torde såsom sjukdom kunna betecknas varje onormalt kropps- eller själstillstånd, vilket icke sammanhänger med den normala livsprocessen. /.../ De störningar och fysiologiska förändringar, som sammanhånga med det naturliga åldrandet eller med havandeskap och barnsbörd äro tydligen icke att betrakta såsom sjukdomar, enär de stå i samband med den normala livsprocessen.²²

Under 1980-talet utvecklade Försäkringsöverdomstolen (FÖD) en praxis för gravida där vissa tillstånd räknades som sjukdom. Här kan nämnas hotande förtidsbörd, hotande missfall, flerbarnsgravitet och RH-immunisering.²³ År 2009 kom även svår foglossning i samband med graviditet att betraktas som sjukdom.²⁴

Försäkringskassan dömdes 2010 för direkt könsdiskriminering efter att ha nekat fyra kvinnor sjukpenning under graviditeten.²⁵ Domstolen fann att Försäkringskassan hade tillämpat ett mer restriktivt synsätt vid bedömningen av kvinnornas rätt till sjukpenning, med hänvisning till att besvären varit relaterade till graviditeten. Mer om denna fråga finns i avsnitt 9.2.

3.1.7 Arbetsmiljö för gravida

Arbetsgivaren ansvarar för arbetsmiljön för alla sina arbetstagare, oavsett om de är gravida eller inte. Arbetsgivare ska följa arbetsmiljölagen (1977:1160) vars ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö (1 kap. 1 §).

²² SOU 1944:15, s. 162.

²³ FÖD 1981:25, FÖD 1985:7 och FÖD 1985:15 samt Försäkringskassan (2022), *Vägledning om sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, s. 26.

²⁴ RÅ 2009 ref. 102 I. Målet gällde en kvinna som på grund av sin foglossning hade så svårt att gå att hon behövde använda kryckor. Hon hade också svårt att sitta och ligga på grund av foglossningen.

²⁵ Svea hovrätts dom den 30 september 2010 i mål nr T 9430-09.

Arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Arbetsförhållandena skall anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende (2 kap. 1 § arbetsmiljölagen). Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö (3 kap. 1 a § arbetsmiljölagen). Arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall (3 kap. 2 § arbetsmiljölagen). Arbetsgivarens allmänna ansvar att anpassa arbetet framgår i 3 kap. 3 § andra stycket arbetsmiljölagen där följande står. Arbetsgivaren skall genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Vid arbetets planläggning och anordnande skall beaktas att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika.

Det finns även ett flertal föreskrifter från Arbetsmiljöverket som arbetsgivaren ska följa, bland annat föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) och föreskriften om arbetsanpassning (2020:5).

Utöver arbetsgivarens allmänna ansvar finns arbetsmiljoregler för specifika grupper. Om ett arbete medför särskild risk för vissa grupper av arbetstagare, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot att arbetet utförs av arbetstagare som tillhör en sådan grupp eller om att särskilda villkor ska gälla när arbetet utförs av sådana arbetstagare (4 kap. 6 § arbetsmiljölagen).

Arbetsmiljöverket har meddelat sådana föreskrifter i AFS 2007:5 *Gravida och ammande arbetstagare*. Syftet med föreskrifterna är att förebygga att gravida kvinnor utsätts för faktorer eller förhållanden i arbetet som kan medföra ohälsa eller olycksfall. En arbetsgivare som blivit underrättad om arbetstagarens graviditet ska genast undersöka om kvinnan utsätts för någon riskfaktor i arbetet. En riskfaktor kan exempelvis vara buller, strålning, belastande arbetsrörelser, smittämnen, kemiska eller cancerframkallande ämnen eller gruvarbete under jord. En icke uttömmande förteckning över arbetsmiljöfaktorer eller arbetsförhållanden som arbetsgivaren ska göra en riskbedömning av finns i en bilaga till föreskrifterna. Förhållanden som inte nämns i förteckningen, men som är jämförbara, ska också riskbedömas.

Arbetsgivaren behöver således ta hänsyn till både det som står i bilagan till föreskrifterna, och till nya rön.

Även psykosociala faktorer såsom psykisk uttrötning och starka psykiska påfrestningar är sådana risker som arbetsgivaren ska beakta i detta sammanhang.

Om någon riskfaktor föreligger ska arbetsgivaren bedöma risken för skadlig inverkan på graviditeten. Vid riskbedömningen ska hänsyn tas till arten, graden och varaktigheten av exponeringen. (4 § AFS 2007:5) Om bedömningen är att det finns risk för skadlig inverkan på graviditeten, eller för annan ohälsa eller olycksfall, ska arbetsgivaren snarast vidta de åtgärder som behövs för att undanröja riskerna. Om det inte går ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som är praktiskt möjliga och rimliga för att ge kvinnan andra arbetsuppgifter. (6 § AFS 2007:5)

Kvinnan får inte arbeta så länge riskerna för skadlig inverkan finns kvar. Då finns ett förbud mot arbete. (7 § AFS 2007:5) Härutöver finns absoluta förbud mot att sysselsätta gravida i vissa fall, till exempel arbete där hon riskerar att utsättas för bly, dykeriarbete, rökdykning eller nattarbete i vissa fall.²⁶ Den arbetsgivare som låter gravida arbeta i förbjudet arbete riskerar i vissa fall att behöva betala sanktionsavgift. (11 § AFS 2007:5)

Föreskrifterna innehåller även en skyldighet för arbetsgivaren att ordna arbetet så att det finns möjlighet för den gravida att kunna vila i liggande ställning på arbetsplatsen (10 § AFS 2007:5).

3.1.8 Diskrimineringsförbud

Med direkt diskriminering menas att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med exempelvis kön. Indirekt diskriminering är att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med exempelvis visst kön. Direkt och indirekt könsdiskriminering, till exempel diskriminering av gravida, är förbjudet bl.a. inom arbetslivet, utbildningsväsendet

²⁶ Förbuden finns i 8 och 9 §§ AFS 2007:5 samt i andra föreskrifter från Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Statens strålskyddsinstitut.

och i arbetsmarknadspolitisk verksamhet (2 kap. 1, 5 och 9 §§ diskrimineringslagen [2008:567]). Diskriminering är även förbjuden i fråga om socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd (2 kap. 14 § diskrimineringslagen).

Diskriminering är vidare förbjuden i fråga om hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet enligt 2 kap. 13 § diskrimineringslagen.²⁷ Män och kvinnor får behandlas olika inom vården, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (2 kap. 13 a § diskrimineringslagen).

3.1.9 Studerande

Ersättningar under studietid

Endast de som arbetar kan få graviditetspenning. Studerande har således inte rätt förmånen om de behöver vara lediga från sina studier. I detta avsnitt redogörs för de socialförsäkringsskydd och andra skydd som finns att tillgå för studerande, och som kan bli aktuella när en studerande är gravid.

Studerande kan ha en vilande SGI från arbete som de haft innan studierna (26 kap. 11 § SFB). Den vilande SGI:n kan aktiveras när studierna har avbrutits eller avslutats. Den studerande som avbryter sina studier, och har en vilande SGI, har möjlighet att ta ut föräldrapenning på sjukpenningnivå.

Under studietiden finns så kallad studietids-SGI, som grundar sig på inkomster från ett sådant arbete som den studerande kan ha vid sidan av studierna, som kan ligga till grund för ersättning (26 kap. 19 § SFB). Reglerna om studietids-SGI gäller sjukpenning och graviditetspenning (10 kap. 10 och 11 §§ SFB). Om den studerande har en studietids-SGI kan hon alltså ha rätt till sjukpenning eller graviditetspenning, om hon behöver vara ledig från sitt arbete.

Studerande som saknar SGI kan ändå ha rätt till föräldrapenning på grundnivå och lägstannivå. Föräldrapenning kan tas ut av gravida kvinnor som studerar från den sextionde dagen innan beräknad förlösning. Det finns inget krav på att den gravida ska avstå från att studera när hon tar ut föräldrapenning, så länge fribeloppet inte

²⁷ Diskrimineringslagen trädde i kraft 2009 men likvärdiga diskrimineringsförbud har funnits sedan långt tidigare i andra lagar.

överskrids. Men de dagar med föräldrapenning som tas ut innan födseln, räknas av från det totala antalet dagar med föräldrapenning.

Det finns även regler om att studiestöd kan få behållas vid viss ledighet. Det finns huvudsakligen fyra former av studiestöd till studerande: *studiemedel*, som består av studiebidrag och studielån, *studiestartsstöd* som är ett bidrag till arbetslösa med låg utbildningsbakgrund, *omställningsstudiestöd* för den som är i behov av omställning eller kompetensutveckling och som består av både bidragsdel och lånedel samt *studiehjälp* som är ett bidrag till heltidsstuderande inom gymnasieskolan.

Studerande kan få behålla studiestödet under perioder av sjukdom, vård av barn eller närstående och i samband med att ett barn under 18 år har avlidit. Detta gäller för alla fyra former av studiestöd (2 kap. 18–21 §§ och 3 kap. 26–32 i §§ studiestödsförordningen [2000:655], 12–16 §§ förordningen [2017:532] om studiestartsstöd och 18–23 §§ förordningen [2022:857] om omställningsstudiestöd).

Studielån och omställningsstudielån behöver inte betalas tillbaka i den mån det avser ledig tid på grund av sjukdom eller vård av barn (VAB) eller närstående i mer än 30 dagar (4 kap. 11 § studiestödsförordningen). Vad gäller studiemedel (studiebidrag och studielån) räknas veckor som den studerande har uppburit studiemedel vid sjukdom, VAB eller närståendevård inte som utnyttjade veckor, de räknas alltså inte in i den totala maximala tid som man kan få studiemedel (Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd [CSNFS 2001:1] om beviljning av studiemedel). Studiehjälp utgår inte för ett maximalt antal månader men kan lämnas längst till och med det första kalenderhalvåret den studerande fyller 20 år (2 kap. 3 § studiestödslagen). Vad gäller övriga former av studiestöd dvs. omställningsstudiestöd och studiestartsstöd, räknas tid med ersättning under sjukdom, VAB eller närståendevård som använda veckor (28 § sista stycket lagen [2022:856] om omställningsstudiestöd och 22 § förordningen om omställningsstudiestöd samt 24 § sista stycket lagen [2017:527] om studiestartsstöd 16 § förordningen om studiestartsstöd).

Arbetsmiljö m.m. vid studier

Arbetsmiljölagen gäller i stora delar även för de som genomgår utbildning (1 kap. 3 § arbetsmiljölagen). Även Arbetsmiljöverkets föreskrifter om gravida och ammande arbetstagare (AFS 2007:5) gäller för studerande. Detta innebär att studerande har i stort sett samma rätt till anpassningar, undanröjande av risker och omplacering som arbetstagare. Föräldraledighetslagen gäller dock endast för arbetstagare (1 § FLL).

Regler om läroanstalternas skyldighet att anpassa studierna och studiemiljön så att den studerande ges möjlighet att delta finns även i särskilda författningar, såsom skollagen (2010:800).

När det gäller gymnasieskolan ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och personliga utveckling för att de utifrån sina förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 2 § skollagen). De bestämmelser som finns i skollagen och gymnasieförordningen (2010:2039) kring elevhälsa, extra anpassningar, behov av särskilt stöd, arbetsmiljö och närvaro gäller även för situationen att en elev är gravid.

När det gäller Komvux ska utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev vara elevens behov och förutsättningar (20 kap. 2 § skollagen). Elever inom Komvux som behöver stöd i form av extra anpassningar har rätt till sådant stöd (3 kap. 5 § skollagen). Utbildningen inom Komvux måste anpassas utifrån individens behov och förutsättningar och den kan variera både till längd och till innehåll. Vuxenutbildningen ska alltid möta varje elev utifrån hans eller hennes behov och förutsättningar. Vuxenutbildningen ska sträva efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetssätt och arbetsformer med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar. Det är vuxenutbildningens ansvar att varje elev i kommunal vuxenutbildning och motsvarande utbildningar får stöd och undervisning utifrån sina individuella utbildningsmål, behov och förutsättningar (förordningen [SKOLFS 2012:101] om läroplan för vuxenutbildningen).

Om den studerande har praktik eller verksamhetsförlagd utbildning (så kallad VFU) har både läroanstalten och arbetsgivaren på verksamheten där praktiken eller VFU:n pågår ansvar för arbetsmiljön. Praktikplatsen har t.ex. arbetsmiljöansvaret för den fysiska arbetsmiljön på plats, medan läroanstalten har kvar ansvaret för övriga delar

som kan vara relevanta. Exempelvis behöver lärosätet göra en riskbedömning utifrån den information de har.

3.1.10 Arbetslöshetsförsäkring

I lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) finns en bestämmelse som är kopplad till graviditetspenning: Enligt 23 b § ALF ska tid med graviditetspenning beaktas i bestämmandet av den sökandes normalarbetstid (den genomsnittliga arbetstiden). Normalarbetstiden räknas ut för att, i kombination med ett fastställt grundbelopp, få fram den arbetsökandes dagpenning.

I ALF finns också bestämmelser om vilka förmåner som ska betraktas som så kallad överhoppningsbar tid inom ramen för arbetslöshetsersättningen (16–17 a §§ AFL). Syftet med den överhoppningsbara tiden är att kunna använda förvärvsarbete som ligger längre bakåt i tid än tolv månader närmast före arbetslösheten, vid prövningen av om en sökande kvalificerar till arbetslöshetsersättning. Med andra ord kan en sökande få hoppa över tid avseende vissa skyddsvärda situationer för att kunna använda tid med förvärvsarbete längre bakåt i tiden än de tolv senaste månaderna.²⁸ Överhoppningsbar tid är bl.a. styrkt sjukdom, vård av barn eller närstående (16 § ALF). Även tid då den sökande har fått föräldrapenningsförmån enligt socialförsäkringsbalken är överhoppningsbar (17 § ALF). Tid med graviditetspenning är inte överhoppningsbar tid enligt ALF.

3.1.11 EU-rätt

EU:s mödraskyddsdirektiv (92/85/EEG)²⁹ inleds med ett konstaterande om att gravida arbetstagare i flera avseende måste anses vara en särskilt utsatt riskgrupp, och att åtgärder måste vidtas till skydd för deras säkerhet och hälsa. Detta skydd får inte leda till någon ogynnsam behandling av kvinnor på arbetsmarknaden eller stå i strid med direktiven om lika behandling för kvinnor och män.

²⁸ SOU 2020:37, s. 304.

²⁹ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).

Arbetsgivare ska enligt direktivet bedöma arten, graden och varaktigheten av potentiellt skadlig exponering i arbetet för gravida, undanröja risken eller om risken inte kan undanröjas ge den gravida andra arbetsuppgifter. Om det av tekniska eller andra objektiva skäl inte är möjligt att ge arbetstagaren andra arbetsuppgifter, eller om detta inte rimligen kan krävas av klart redovisade skäl, skall arbetstagaren i fråga beviljas ledighet enligt nationell lagstiftning eller praxis under så lång tid som detta är nödvändigt för att skydda hennes säkerhet och hälsa. (Artikel 4 och 5 mödraskyddsdirektivet) Kvinnor ska under sådan ledighet tillförsäkras bibehållen lön eller rätt till skälig ersättning. Ersättningen ska anses skälig om den garanterar minst samma inkomst som vid arbetsuppehåll av hälsoskäl, med förbehåll för eventuellt tak för ersättningen som fastställs i nationell lagstiftning.³⁰ (Artikel 11 mödraskyddsdirektivet)

3.2 Tidigare utredningsförslag

Regelverket om graviditetspenningen har huvudsakligen sett likadant ut sedan tillkomsten. Graviditetspenningen utvidgades dock 1985 till att gälla även vid risker i arbetsmiljön. I samband med detta slopades också kravet på läkarintyg i samband med ansökan om förmånen. 2014 utvidgades förmånen till att även gälla vid risker i arbetsmiljön för egenföretagare.³¹ Flera utredningar har berört frågan om gravidas socialförsäkringsskydd.

I syfte att förenkla försäkringssystemet diskuterade föräldraförsäkringsutredningen i betänkandet *Utbyggd havandeskapspenning m.m.* (SOU 1983:30) möjligheten att ersätta graviditetspenningen med en generellt utökad ersättningstid med föräldrapenning i en period om exempelvis 30 dagar. Utredningen menade dock att en sådan generell utökning skulle innebära att alla gravida kvinnor skulle anses arbetsoförmögna under den senare delen av graviditeten och därmed vara i behov av försäkringsersättning. Detta bedömde utred-

³⁰ Arbetsdomstolen fann i AD 2009 nr 15 att ett bolag inte gjorde sig skyldigt till könsdiskriminering genom att inte betala löneutfyllnad till en gravid anställd som var ledig och uppbar graviditetspenning på sätt som bolaget gör när anställda är sjukskrivna och får sjukpenning. Detta pga. att en gravid kvinna som uppfyller förutsättningarna för rätt till graviditetspenning och den som är sjukskriven med rätt till sjukpenning inte bedömdes befinna sig i en jämförbar situation.

³¹ Utredningar som låg till grund för utvidgningen var SOU 2008:89 och Ds 2012:57. I dessa utredningar lämnades inga andra förslag utöver det som sedermera genomfördes och blev egenföretagares rätt till graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön i nuvarande 10 kap. 3 a § SFB.

ningen inte var riktigt och menade att det troligen skulle motverka kvinnans rätt att få förvärvsarbete under graviditetens slutskede. Dessutom skulle betydande kostnader uppkomma för försäkringen.³² Utredningen diskuterade behovet av att förändra förmånstidens längd men fann att några vägande skäl för en ändring inte hade framkommit under utredningsarbetet.³³ Utredningen diskuterade även möjligheten av att närmare precisera vad som kan anses vara fysiskt påfrestande arbete, men landade i att det inte ansågs möjligt.³⁴ Utredningen studerade vidare om förmånen kunde inordnas i något annat försäkringssystem, såsom sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen eller arbetsskadeförsäkringen. Utredningen fann dock att graviditetspenningens särskilda villkor, exempelvis kravet på omplacering, bör behållas och att en inordning skulle komplicera regelsystemet. Man ansåg att det i stället torde vara en fördel att bibehålla graviditetspenningen som en särskild förmån.³⁵

Föräldraförsäkringsutredningen från 2005 föreslog i sitt betänkande *Reformerad föräldraförsäkring* (SOU 2005:73) en icke-behovsprövad rätt till ledighet med graviditetspenning, nedan kallad *generell graviditetspenning*, under graviditetens senare del. Den gravida skulle få rätt till graviditetspenning från 30 dagar innan beräknad förlossning och till faktisk förlossning. Syftet med förslaget var i första hand att det skulle finnas en huvudsaklig ersättning för förvärvsarbetande kvinnor som är i behov av att vila från arbetet i slutet av graviditeten. Utredningen tänkte sig att chansen att kvinnor skulle orka arbeta längre under graviditeten skulle öka med vetskapen om möjligheten till vila i slutet av graviditeten. På så sätt kunde sjukskrivningar, sjukfrånvaro etc. minska under graviditeten. Detta ansågs även kunna påverka barnet positivt. Den generella graviditetspenningen föreslogs även kunna utgå på deltid. Utredningen föreslog att graviditetspenning för fysiskt ansträngande arbete skulle slopas och att dessa kvinnor i stället skulle hänvisas till uttag av föräldrapenning innan den generella graviditetspenningperioden inleddes. Graviditetspenningen vid risk skulle finnas kvar och förmånsperioden skulle utökas så att även denna förmån gick att få fram till dagen före faktisk förlossning. Utredningen föreslog även att en rätt till graviditetsledighet skulle införas i föräldraledighetslagen. En kvinna skulle enligt

³² SOU 1983:30, s. 59.

³³ SOU 1983:30, s. 54.

³⁴ SOU 1983:30, s. 57.

³⁵ SOU 1983:30, s. 60.

förslaget kunna vara helt ledig, men även ha möjlighet att förkorta sin dagliga arbetstid om hon så önskade och arbeta tre fjärdedelar, halvt eller en fjärdedel med bevarad anställningstrygghet.³⁶

Arbetsförmågutredningen lyfte i sitt betänkande *Gränslandet mellan sjukdom och arbete* (SOU 2009:89) svårigheterna med gränsdragningen mellan vad som ska anses vara en normal graviditet och sjukdom, vilken gör bedömningen av rätten till sjukpenning svår. Mot den bakgrunden föreslog utredningen att de gravida som anser sig behöva vara lediga från sitt arbete på grund av graviditeten, skulle ha rätt till generell graviditetspenning. Den generella förmånen föreslogs kunna utgå tidigast 30 dagar före beräknad förlossning och avslutas senast vid den faktiska förlossningen. För tiden innan den generella graviditetspenningens förmånsperiod skulle en behovsprövad förmån finnas. För kvinnor vars arbetsförmåga var nedsatt med minst en fjärdedel på grund av graviditeten, och där möjligheten till omplacering hade prövats av arbetsgivaren, föreslog utredningen en s.k. *särskild graviditetspenning* under perioden 60 dagar före beräknad förlossning till 30 dagar före beräknad förlossning. För en kvinna som förbjuds att fortsätta sitt arbete på grund av risker i arbetsmiljön skulle särskild graviditetspenning kunna betalas ut under hela avstängningstiden.³⁷

Delegationen för jämställdhet i arbetslivet föreslog i betänkandet *Hela lönen, hela tiden* (SOU 2015:50) att graviditetspenningen skulle förlängas till att omfatta även de sista tio dagarna före beräknad förlossning och dessutom kunna utbetalas till och med dagen för faktisk förlossning. Motivet var att gravida med nedsatt arbetsförmåga skulle ha samma möjlighet att ta ut föräldrapenning efter att barnet är fött som andra gravida.³⁸

Utredningen om en modern föräldraförsäkring påtalade i betänkandet *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn* (SOU 2017:101) att det förhållande som grundar rätt till graviditetspenning inte upphör tio dagar innan beräknad förlossning. Ett stort antal kvinnor nyttjar någon form av socialförsäkringsförmån under slutet av graviditeten. Utredningen föreslog mot den bakgrunden att förmånstiden för graviditetspenning skulle utvidgas till dagen för beräknad förlossning. Utredningen bedömde att det var lämpligt att

³⁶ SOU 2005:73, avsnitt 8.3.

³⁷ SOU 2009:89, s. 163.

³⁸ SOU 2015:50, avsnitt 11.1.

använda sig av dagen för beräknad förlossning snarare än den faktiska förlossningen. Motivet var att den beräknade förlossningen styr när ersättningen kan börja lämnas, och även när föräldrapenning kan börja lämnas. Förslaget ansågs möjliggöra ett mer jämställt uttag av föräldrapenning efter barnets födelse och minska skillnaderna mellan de kvinnor som uppstår sjukpenning respektive graviditetspenning. Utredningen föreslog även att inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst vid graviditetspenning skulle vara samma som inom sjukförsäkringen. Utredningen påtalade även att den såg behov av en graviditetspenning som inkluderar fler kvinnor än det fåtal som omfattas i dag. De menade att en generell graviditetspenning under slutet av graviditeten vore önskvärd och lyfte att sjukfrånvaron under graviditet troligen skulle minska eftersom fler kvinnor skulle orka arbeta längre än i dag, med vetskapen om att det finns en möjlighet till vila i slutet av graviditeten. En generell graviditetspenning skulle också, enligt utredningen, bidra till att renodla förmånerna graviditetspenning och föräldrapenning. Utredningen lämnade på grund av tidsbrist inte något förslag om en generell graviditetspenning.³⁹Inget av de förslag som nämns ovan har genomförts.

Jämlikhetskommissionen lämnade i sitt betänkande *En gemensam angelägenhet* (SOU 2020:46) förslag på en samlad översyn av graviditetspenningen och lyfte att en sådan bland annat borde innehålla en översyn av möjligheten till graviditetspenning innan förlossningen. Utredningen förordade att förmånstiden skulle utsträckas fram till dagen för beräknad förlossning och ansåg att det kunde ifrågasättas om det finns anledning att ha olika ersättningstak i graviditetspenning, sjukpenning och föräldrapenning. Även gränsen mellan sjukpenning och graviditetspenning behövde enligt utredningen utredas.⁴⁰ Den nu aktuella utredningen är bl.a. en följd av Jämlikhetskommissionens förslag.

³⁹ SOU 2017:101, avsnitt 7.16.

⁴⁰ SOU 2020:46.

4 Graviditetens påverkan på kroppen

Kapitlet inleds med en beskrivning av hur graviditeten påverkar den gravida kvinnans kropp. I kapitlet beskrivs även riskfaktorer för ohälsa vid graviditet samt graviditetsrelaterad sjuklighet.

4.1 Graviditetens påverkan på kroppen

Graviditet, förlossning och amning medför de största, normala, fysiologiska förändringar som en kvinna ställs inför i sitt liv. Den gravida kvinnans fysiologi och anatomi förändras påtagligt för att stödja utvecklingen av fostret, förbereda den blivande mamman inför förlossning och göra hennes kropp redo för amning. Stora förändringar sker avseende bland annat blodtryck, blodvolym, hjärtvolym och vad gäller immunsystemet, ämnesomsättningen, andningsfrekvensen och njurfunktionen. Kvinnans kropp genomgår även stora hormonella förändringar.

Under graviditeten är det oundvikligt att kvinnan går upp i vikt. En frisk person ökar i genomsnitt 11 kilo under graviditeten. Den största viktökningen sker under graviditetens sista 20 veckor. Foster-tillväxten och påverkan på kvinnans kropp samt de stora hormonella förändringar som den gravida genomgår kan leda till sömnstörningar. Sömnstörningar är vanligare under graviditetens sista tre månader och kan kvarstå även efter förlossningen. Enligt studier från 2018 upplevde 45,7 procent av de undersökta gravida dålig sömnkvalitet.

Under graviditeten får kvinnan en ökad rörlighet i lederna i bäckenet, och det finns risk för smärta i ländryggen. Den ökade rörligheten beror främst på hormonella förändringar. Kvinnans bäcken blir mjukare i fogarna för att kunna utvidgas för att barnet ska kunna

passera. Ibland startar denna process tidigt och kan leda till svårigheter för kvinnan i form av ett instabilt bäcken, som också kan orsaka smärta. Fostrets tyngd i livmodern kan i sin tur även det påverka, genom att det innebär en förändrad tyngdpunkt i kroppen.

Illamående är vanligt under graviditeten och kan uppkomma på grund av en ökad salivproduktion. En svår form av illamående kallas hyperemesis gravidarum och kan ge upphov till kräkningar under graviditeten och leda till påverkat allmäntillstånd, viktnedgång och dehydrering.¹

4.2 Riskfaktorer för ohälsa under graviditet

Förekomsten av övervikt är en riskfaktor vid graviditet. Högt BMI är associerat med ökad risk för graviditetsdiabetes, högt blodtryck, havandeskapsförgiftning och blodproppar under och efter graviditeten. En stark koppling finns mellan övervikt och fetma hos modern och risk för att barnet föds med en hög födelsevikt i förhållande till graviditetslängden. Högt BMI är även kopplat till svårigheter att bli gravid, till prematur förlossning samt till kejsarsnitt. Högt BMI ökar även risken för missfall och vissa typer av missbildningar.² Stor viktuppgång vid graviditet (över 15 kilo) är också en riskfaktor för komplikationer liknande dem som vid övervikt och fetma.³

Rökning under graviditeten ökar risken för missfall, dödföddhet samt dödlighet under nyföddhetsperioden och upp till ett års ålder. Andra risker associerade med rökning under graviditeten är tillväxthämning, för tidig förlossning och utomkvedshavandeskap. Under graviditeten är snus lika farligt för fostret som rökning.⁴ Alkoholintag under graviditeten ökar risken för missfall, för tidig födsel och placentaavlossning. Dessutom kan det innebära risk för ett flertal skador på fostret.⁵

Tidigare psykisk ohälsa är en riskfaktor under graviditeten eftersom de belastningar som graviditeten innebär kan medföra återinsjuknande eller att redan existerande sjuklighet förvärras.⁶

¹ Lindgren m.fl. (2022), *Reproduktiv hälsa*, s. 285 f.

² Socialstyrelsen (2021), *Statistik om graviditeter, förlossningar och nyfödda barn 2020*, s. 2.

³ Lindgren m.fl. (2022), *Reproduktiv hälsa*, s. 335.

⁴ Lindgren m.fl. (2022), *Reproduktiv hälsa*, s. 330.

⁵ Lindgren m.fl., (2022), *Reproduktiv hälsa*, s. 342.

⁶ Lindgren m.fl. (2022), *Reproduktiv hälsa*, s. 530 och IFAU 2021:17, s. 12.

Ålder är ytterligare en betydande predisponerande faktor för många somatiska och graviditetsrelaterade komplikationer. En studie från 2022 visar att kvinnor om var över 40 år när de födde barn löpte högre risk att drabbas av havandeskapsförgiftning, graviditetsdiabetes, för att föda för tidigt samt för att föda barn med låg födelsevikt. Att mamman är äldre påverkar även sannolikheten att fostret ska drabbas av kromosomavvikelse.⁷

Risken för somatiska besvär påverkas av sociala och ekonomiska faktorer och kvinnor med högre utbildning och socioekonomisk status har i regel mindre sjuklighet (i form av besvär som leder till åtgärd inom sjukvården). Låg socioekonomisk status är relaterat till sämre fysisk och psykisk hälsa, vilket kan öka risken för graviditetsrelaterade komplikationer och efterföljande sjukskrivning.⁸ En svensk studie påvisade en lägre användning av planerade besök vid mödravården och en tendens till fler akuta besök bland utrikesfödda kvinnor, jämfört med svenskfödda gravida.⁹ Lägre utnyttjande av planerad vård är associerat med negativa graviditetsrelaterade utfall och ökad sjuklighet hos mammor.¹⁰ I Socialstyrelsens undersökning av gravidas och nyförlösta kvinnors situation från 2019 framkom att ensamstående gravida mår sämre både psykiskt och fysiskt under graviditeten än sammanboende och att denna grupp samt gruppen gravida som är födda utanför Norden i lägre grad visste var de skulle vända sig om de mådde dåligt. Antalet respondenter födda utanför Sverige var dock lågt och resultatet bör tolkas med försiktighet.¹¹

4.2.1 Dagens gravida är äldre och oftare överviktiga – men röker mer sällan

Socialstyrelsens födelseregister visar att av kvinnorna som födde barn år 2020 uppgav strax under 4 procent i tidig graviditet att de rökte, att jämföra med 30 procent av dem som födde i mitten av 80-talet. Minskningen av rökning i tidig graviditet har skett i alla åldersgrupper, men andelen som röker är, nu liksom tidigare, högre bland

⁷ Lindell Pettersson, (2022), *Women giving birth at an advanced age – obstetric and neonatal outcomes, health and social support*, och IFAU 2021:17, s. 12.

⁸ IFAU 2021:17, s. 12.

⁹ Ny, P. m.fl. (2007), *Utilisation of antenatal care by country of birth in a multi-ethnic population: a four-year community-based study in Malmö, Sweden*.

¹⁰ Darj och Lindmark, (2002), *Not all women use maternal health services*.

¹¹ Socialstyrelsen (2019), *Gravida och nyförlöstas situation och behov*, s. 10.

yngre kvinnor. År 2020 uppgav 12 procent av de gravida under 19 år att de rökte i tidig graviditet, jämfört med 3 procent av dem över 30 år. Det finns även skillnader mellan kvinnor med olika utbildningsnivå. År 2020 uppgav 12 procent av de gravida med förgymnasial utbildning att de rökte i tidig graviditet, att jämföra med mindre än 1 procent av kvinnor med eftergymnasial utbildning.

En enkätstudie från 2021 visar att drygt 4 procent av de gravida fortsätter att dricka alkohol under graviditeten och att 2 procent uppper en så kallad intensivkonsumtion.¹²

Socialstyrelsens register visar även att andelen kvinnor med övervikt eller fetma vid inskrivning i mödrahälsovården (BMI på 25 eller mer) har ökat år för år, från 25 procent år 1992 till 44 procent år 2020. Andelen varierade år 2020 i landet mellan 37 procent i Stockholm och 51 procent i Södermanland. Liksom avseende rökning skiljer sig andelen med övervikt och fetma mellan kvinnor med olika utbildningsnivå. Bland kvinnor med förgymnasial utbildning hade 27 procent fetma vid inskrivning i mödrahälsovården under 2020. Motsvarande siffra bland kvinnor med eftergymnasial utbildning var 12 procent.¹³

Statistik från SCB visar att kvinnor är allt äldre när de föder barn. Förstagångsföderskan var år 2021 i genomsnitt 30,1 år. Medelåldern för kvinnor som blir föräldrar för första gången varierar dock i landet. I storstadsregionerna väntar folk generellt längre med att skaffa barn jämfört med i glesbygdskommuner. Allra äldst var förstagångsmammorna i Stockholms kommun med en medelålder på 32,3 år 2021. Perstorp i Skåne län hade de yngsta förstagångsmammorna. Deras medelålder var 26,5 år. Medelåldern för alla som födde barn 2021 var 31,6 år. De äldre mammorna har ökat i både antal och andel. År 1968 föddes 2 procent av barnen av en mamma som fyllt 40 år. År 2021 hade det ökat till 5,5 procent.¹⁴

¹² Persson m.fl. (2021), *Alcohol and illicit and non-medical prescription drug use before and during pregnancy in Stockholm, Sweden: A cross-sectional study*.

¹³ Socialstyrelsen (2021), *Statistik om graviditeter, förlossningar och nyfödda barn 2020*, s. 2.

¹⁴ SCB, Demografistatistik.

4.3 Sjuklighet i samband med graviditet och förlossning

De flesta graviditeter och förlossningar fortlöper utan allvarliga komplikationer. Att vänta och föda barn innebär ändå en belastning för kroppen, vilket kan leda till hälsoproblem av varierande grad för den blivande eller nyförlösta mamman. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) beskriver att det saknas samsyn, såväl mellan forskare som länder, kring hur sjuklighet som uppstår under graviditeten eller i samband med förlossning ska definieras. IFAU tolkar detta som att mödrars hälsa har varit ett oprioriterat område inom forskningen.¹⁵

IFAU har gått igenom studier om sjuklighet vid graviditet. De beskriver att fysiska besvär som uppstår i samband med graviditet och förlossning, så kallad maternell sjuklighet, primärt kan härledas till följande fem graviditetsrelaterade orsaker: 1) stor postpartumblödning (blödning i direkt anslutning till förlossningen), 2) preeklampsi (havandeskapsförgiftning, ett allvarligt tillstånd som innebär högt blodtryck samt påverkan på olika kroppsorgan och som kan ha negativa konsekvenser för modern och barnet), 3) eklampsi (ett livshotande tillstånd, kopplat till preeklampsi, där modern drabbas av kramper), 4) peripartum-infektioner (infektioner som uppstår i kvinnliga könsorgan i anslutning till barnafödande) samt 5) aborter. Dessa besvär förekommer i regel i större utsträckning i utvecklingsländer men kan även förekomma i Sverige.¹⁶

Statistik från 2002 visar att andelen mödrar som under graviditeten vårdats på sjukhus för någon graviditetskomplikation var 33 procent (förlossningskomplikationer är inte medräknade). Andelen minskar till 16 procent om man exkluderar alla som vårdades i anslutning till förlossningen och endast tar med dem där vårdtillfället inträffade tidigare i graviditeten. Att vårdas under graviditeten var vanligare bland yngre mödrar. Vanliga orsaker till sådan sjukhusvård var förvärrar eller hotande förtidsbörd, missfall, ihållande kräkningar, tecken på graviditetsförgiftning, avvikande fosterläge eller andra problem med fostret.¹⁷

¹⁵ IFAU 2021:17, s. 9.

¹⁶ IFAU 2021:17, s. 10.

¹⁷ Socialstyrelsen (2005), *Reproduktiv hälsa i ett folkhälsoperspektiv*, s. 43.

Nyare siffror kring gravidas kontakt med läkare finns i Graviditetsregistrets årsrapporter. I 2019 års rapport framgår att antalet gravida som träffar en läkare av graviditetsrelaterade skäl ökar och att det är fler gravida som träffar läkare tre eller fler gånger under graviditeten (24 procent av de gravida). I rapporten spekuleras om att en del av ökningen kan bero på en ökande andel gravida som har övervikt eller fetma, vilket är förenat med en större sjuklighet.¹⁸ Statistik från graviditetsregistrets årsrapport för 2021 visar att andelen som träffar läkare tre gånger eller fler av graviditetsrelaterade skäl är densamma som år 2019.¹⁹

Försäkringskassan har studerat sjukskrivningsdiagnoser bland gravida som inte var sjukskrivna när graviditeten började. Graviditetsrelaterade diagnoser (diagnoskapitel O enligt ICD-10²⁰) utgör 66 procent av de sjukfall som startar under graviditeten. I övrigt är även psykiatriska diagnoser (diagnoskapitel F), diagnoser kopplade till det muskuloskeletala systemet (diagnoskapitel M, där till exempel ryggvärk ingår) relativt vanliga. Diagnoser inom kapitel R förekommer i omkring 5 procent av sjukfallen. Bland dessa ingår symtom och sjukdomstecken från matsmältningsorganen, som kan förekomma vid illamående. Även diagnoser inom kapitel M och R kan antas vara kopplade till graviditeten i många fall då de rör tillstånd som har motsvarigheter inom de graviditetsrelaterade diagnoserna. Försäkringskassan beskriver att det är tydligt att diagnoser kopplade till illamående till stor del startar under början av graviditeten. Starten på sjukfall med F-diagnoser (psykiatriska diagnoser) är relativt jämnt fördelad över graviditeten, medan de övriga diagnoserna startar under andra halvan av graviditeten.²¹

Även Afa Försäkring har studerat gravidas sjukskrivningar. De redovisar statistik över kortvarig sjukfrånvaro för arbetare inom privat sektor och statistik över långvarig sjukfrånvaro för både arbetare inom privat sektor och anställda inom kommuner och regioner. År 2019 och 2020 var graviditetsrelaterade sjukdomar och besvär den tredje vanligaste orsaken till både kort- och långvarig sjukfrånvaro för kvinnor mellan 16 och 45 år. De graviditetsrelaterade

¹⁸ Graviditetsregistrets årsrapport 2019, s. 11.

¹⁹ Graviditetsregistrets årsrapport 2021, s. 35.

²⁰ ICD-10 är en statistisk klassifikation med kod för klassificering av sjukdomar och relaterade hälsoproblem. I klassifikationen ingår också symtom, onormala fynd, besvär och sociala förhållanden, vilka då ges en diagnoskod.

²¹ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 57.

diagnoserna stod för 14 respektive 11 procent av de korta och de långa sjukfallen. 26–35 åringar stod för flest av sjukfallen, vilket bland annat kan förklaras av att mödrars medelålder vid barns födelse de senast åren har legat runt 31 år. För arbetare i privat sektor har de i metall- och övrigt industriellt arbete och livsmedelsarbete högst risk att drabbas av kortvarig sjukfrånvaro på grund av graviditetsrelaterade sjukdomar och besvär. Högst risk för långvarig sjukfrånvaro av samma orsaker, bland både arbetare inom privat sektor och anställda inom kommuner och regioner, har personal inom tandvårdsarbete och yrkesförare.²²

IFAU konstaterar efter att ha studerat gravidas sjukskrivningsorsaker att graviditet och förlossning, i de allra flesta fall inte har några nya och långsiktiga hälsoeffekter som föranleder sjukskrivning.²³

4.3.1 Rygg- och bäckensmärta

Under graviditeten blir kroppens leder rörligare och bäckenet vidgar sig. Dessutom ökar belastningen på bäckenet och ryggraden. Dessa stora omställningar kan ibland leda till sjukdomar i muskuloskeletala systemet och bindväven. Smärta kan förekomma i bäckenet och ryggen hos en signifikant andel av kvinnor under graviditet och är det vanligaste muskuloskeletala besväret hos gravida. Drygt hälften av kvinnor kan drabbas av värk i bäckenets olika delar som blygdbenet, höfterna samt nedre ryggen. Rygg- och bäckensmärta och ryggsmärta kan förekomma som enskilda tillstånd eller i kombination. IFAU rapporterar förekomst av nedre ryggsmärta hos drygt 50 procent av de gravida.

Smärtan debuterar vanligtvis i mitten av graviditeten och förekommer oftare vid preexisterande ryggsmärtor, om kvinnan tidigare har fött barn och om hon har högt BMI.²⁴ Smärtan kan vara enbart lokaliserad till ryggen eller stråla ut till magen och benen.

Bäckensmärta, en term som definieras olika i olika studier och som ofta innefattar foglossning är vanligt förekommenade under graviditet; prevalensen varierar från cirka 35–50 procent i tidig graviditet till 60–70 procent i sen graviditet. Bäckensmärta kan starta så tidigt som i graviditetsvecka 8–12 men debuterar i genomsnitt i

²² Afa (2022), *Sjukfrånvaro på grund av graviditetsrelaterade sjukdomar och besvär*.

²³ IFAU 2021:17, s. 16.

²⁴ Lindgren m.fl. (2022), *Reproduktiv hälsa*, s. 522 och IFAU 2021:17, s. 16.

18:e graviditetsveckan. Tidigare barnafödande, ansträngande arbete och bäckensmärta i samband med tidigare graviditeter ökar risken.²⁵ Smärtan är återkommande och kan accentueras efter 30 minuter av vardagliga aktiviteter som att gå, sitta eller stå. Kvinnor kan ha svårigheter att stå, gå, lyfta saker, böja sig eller vrida kroppen. Besvären kan yttra sig som kraftig smärta, svullnad eller ömhet över blygdbenet, med utstrålning mot ryggen, ljumskarna eller benen. Graden av kvällsmärta kan oftast relateras till hur aktiv kvinnan varit under dagen.

Studier visar att bäckensmärta kan ha negativa inverkan på funktion, livskvalitet, samliv, moderskap och möjligheten att yrkesarbeta.²⁶ En svensk studie över gravidas upplevelser av hur vården har bemött dem när de sökt hjälp för sin bäckensmärta visar att gravida upplever att tillståndet ofta negligeras av vården och beskrivs som ett normalt graviditetsbesvär.²⁷ Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) beskriver liknande upplevelser när de i ett arbete med att identifiera forskningsfrågor kring bäckensmärta intervjuat patienter och vårdpersonal. I rapporten framhålls att det kan vara svårt att få en diagnos och att få adekvat vård. Även om det finns viss kunskap och forskning om tillståndet finns det enligt SBU ett tydligt behov av mer forskning och kunskapshöjande insatser.²⁸

De ovan beskrivna smärttillstånden framträder för första gången under graviditeten och i genomsnitt hälften av dessa rapporteras även efter förlossningen. Upp till 80 procent av dem som besvärats av nedre ryggsmärta och/eller bäckensmärta under graviditet har fortsatta lättare besvär efter förlossningen, medan 13 procent rapporterar måttliga och 7 procent mycket allvarliga symtom. Angående nedre ryggsmärta har en stor andel kvarstående besvär långt efter förlossningen; 50 procent av kvinnor som hade smärtor under graviditet hade inte återhämtat sig under det första året efter förlossningen och 20 procent upplevde fortsatta symtom upp till tre år efter barnafödandet. Hos många kvinnor med bäckensmärta minskar eller försvinner symtomen efter förlossningen, men hos en signifikant andel

²⁵ Lindgren m.fl. (2022), *Reproduktiv hälsa*, s. 522, IFAU 2021:17, s. 1 och Juhl m.fl. (2005), *Psychosocial and physical work environment, and risk of pelvic pain in pregnancy*.

²⁶ Elden m.fl. (2014) *The pelvic ring of pain: pregnant women's experiences of severe pelvic girdle pain*, Gutke m.fl. (2011), *Impact of postpartum lumbopelvic pain on disability, pain intensity, health-related quality of life, activity level, kinesiophobia, and depressive symptoms*, och Mackenzie m.fl. (2018), *Women's experiences of pregnancy related pelvic girdle pain: A systematic review*.

²⁷ Elden m.fl. (2014), *The pelvic ring of pain: pregnant women's experiences of severe pelvic girdle pain*.

²⁸ SBU (2022), *Graviditetsrelaterad bäckensmärta – prioritering av forskningsfrågor*.

kvarstår symtomen under nyföddhetsperioden och 8–10 procent har fortsatta smärtor ett till två år efter barnafödande. Detta kan antas leda till begränsad funktion i vardagen, och kvinnor med smärtor efter förlossningen har dålig prognos beträffande sjukfrånvaro och sjukskrivning i framtiden.²⁹

4.3.2 Psykisk ohälsa

Enligt Svenska graviditetsregistret var andelen gravida som behandlats för psykisk ohälsa 9,3 procent under år 2021, jämfört med 8,9 procent åren 2020 och 2019. Av de som fått psykologisk behandling hade 52 procent påbörjat den innan graviditet. Av de som haft en medicinsk behandling för psykisk ohälsa under graviditet hade 85 procent påbörjat den behandlingen redan innan graviditeten.³⁰ Svensk forskning från 2014 visar att cirka 15 procent av de gravida beskrev symtom på ångest och cirka 10 procent på depression.³¹

IFAU redovisar meta-studier som indikerar att drygt var tionde kvinna har symtom på depression under graviditet och efter förlossningen. I en internationell systematisk översikt framhålls dock att endast 30 procent av kvinnor med mentala hälsoproblem i samband med graviditet och barnafödande identifieras av hälso- och sjukvården och att mindre än 10 procent av de identifierade fick adekvat behandling. En stor dansk registerstudie visar att kvinnor som är gravida med sitt första barn har en lägre risk för sjukhusinläggning på grund av psykiatrisk problematik under graviditeten (jämfört med innan), medan risken för inläggning är förhöjd de första månaderna efter förlossningen. Det är också visat att för många kvinnor med postpartumdepression startar symtomen i själva verket under graviditeten.³²

Socialstyrelsen har i en enkät- och fokusgruppstudie från 2019 funnit att en majoritet av kvinnorna mår bra både under graviditeten och de första två månaderna efter förlossningen. Det var dock inte en obetydlig andel kvinnor som inte mår bra. Var fjärde kvinna som besvarade enkäten mår ganska eller mycket dåligt fysiskt under graviditeten, och 15 procent mår ganska eller mycket

²⁹ IFAU 2021:17.

³⁰ Petersson m. fl. (2022), *Graviditetsregistret 2022*, s. 42.

³¹ Rubertsson m.fl. (2014), *Anxiety in early pregnancy: prevalence and contributing factors*.

³² IFAU 2021:17, s. 11.

dåligt psykiskt. Även efter förlossningen mådde var fjärde kvinna ganska eller mycket dåligt fysiskt och 18 procent mådde ganska eller mycket dåligt psykiskt. Det finns ett samband mellan kvinnornas fysiska och psykiska mående och hur mycket oro de kände både under graviditeten och efter förlossningen. De som mådde dåligt fysiskt eller psykiskt kände också i större utsträckning en högre grad av oro än de som mådde bra.³³

4.3.3 Andra tillstånd

Ungefär 5 000 gravida i Sverige drabbas varje år av havandeskapsförgiftning (preeklampsi), något som innebär en förhöjd risk för hypertoni (högt blodtryck), hjärtsjukdomar (oftast hjärtinfarkt) och diabetes typ 2 senare i livet. I Sverige i dag är detta en av de vanligaste orsakerna till mödramortalitet, cirka 1 dödsfall per 100 000 kvinnor som föder barn.³⁴

Graviditetsdiabetes drabbar 1–2 procent av alla gravida kvinnor och kan bland annat leda till ökad risk för diabetes och hjärt- och kärlsjukdomar senare i livet. Graviditetsdiabetes ökar bland annat risken för havandeskapsförgiftning och för tidig förlossning. Graviditetsdiabetes kan även påverka fostret negativt.³⁵

Många kvinnor drabbas av någon form av infektion under graviditeten, urinvägsinfektion är t.ex. vanligt. I de flesta fall komplicerar inte infektionen graviditeten eller förlossningen eller leder till negativa effekter för fostret. Men somliga infektioner kan ge komplikationer hos mamman och barnet och det krävs därför screening inom mödravården för dessa infektioner.³⁶

4.4 Kvinnors sjukfrånvaro ökar i samband med graviditet

I länder med högt kvinnligt arbetskraftsdeltagande är kvinnor i genomsnitt mer sjukskrivna än män och så är också fallet i Sverige. Skillnaden mellan andelen sjukskrivna kvinnor och män har ökat

³³ Socialstyrelsen (2020), *Gravida och nyförlöstas situation och behov*, s. 18.

³⁴ IFAU 2021:17, s. 10 och Svensk förening för obstetrik och gynekologi (2019), *Riktlinjer för hypertonijsjukdomar under graviditet*.

³⁵ Lindgren m.fl. (2022), s. 474.

³⁶ Lindgren m.fl. (2022), *Reproduktiv hälsa*, s. 474.

över tid. En paradox i sammanhanget är dock att kvinnor lever längre än män, vilket skulle kunna tolkas som att kvinnor är friskare än män eller agerar mer proaktivt kring sin hälsa.³⁷

Av kvinnor och män som blev förstagångsföräldrar 1999 hade mammor ungefär dubbelt så många sjukfrånvarodagar som pappor efter barnets födelse. Dessa skillnader kvarstod upp till femton år efter barnets födelse.³⁸ Försäkringskassan analyserade 2014 sjukskrivningsmönstret för män och kvinnor och fann att kvinnor redan sex år innan graviditeten hade ett genomsnittligt större uttag av sjukpenningdagar. Under graviditeten ökade antalet sjukpenningdagar markant för kvinnor.³⁹

Försäkringskassans statistik visar att ungefär 25 procent av förstföderskorna ansöker om sjukpenning under graviditeten. Det går dock inte utifrån statistiken att säga att sjukskrivningen är graviditetsrelaterad, den kan även bero på andra orsaker.⁴⁰ Utredningens beräkningar avseende samtliga gravida visar att drygt 28 procent av de gravida hade sjukpenning någon gång under graviditeten. Ungefär 8 procent av de gravida som erhöll sjukpenning under graviditeten var sjukskrivna redan när graviditeten började. Det genomsnittliga antalet nettodagar med sjukpenning under graviditet var 60 dagar. Gruppen som hade sjukpenning redan när graviditeten inleddes har dock ett betydligt högre genomsnittligt nettouttag än de som startar sitt sjukfall under graviditeten. Graviditetsrelaterade diagnoser utgör 66 procent av de sjukfall som startar under graviditeten. I övrigt är även psykiatriska diagnoser och diagnoser kopplade till det muskuloskeletala systemet relativt vanliga.⁴¹

IFAU konstaterar efter att ha studerat graviditas sjukskrivningsorsaker att psykiska och muskuloskeletala besvär utgör ungefär en lika stor andel av diagnoserna bakom sjukskrivning både före och efter barnafödande, detta samtidigt som sjukskrivningarna ökar i samband med barnafödande. Det tyder enligt IFAU på att graviditet och förlossning, i de allra flesta fall inte har några nya och långsiktiga hälsoeffekter som föranleder sjukskrivning.⁴² Däremot påverkas

³⁷ IFAU 2011:2, s. 5 och IFAU, *Forskningsammanfattningar, Forskning om kvinnor och män på arbetsmarknaden*.

³⁸ IFAU 2011:2, s. 44.

³⁹ Försäkringskassan (2014), *Kvinnors sjukfrånvaro. En studie av förstagångsföräldrar*.

⁴⁰ Försäkringskassan (2022), *Graviditas socialförsäkringsskydd*, s. 27, 53 och 57.

⁴¹ Utredningens bearbetning av data från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

⁴² IFAU 2021:17.

nivåerna av sjukskrivning i samband med barnafödande.⁴³ Den högre sjukskrivningsnivån menar IFAU delvis kan förklaras av att hälso- besvär som finns före en graviditet förstärks i och med barnafödande. Direkta medicinska och psykologiska effekter av själva barnafödandet verkar dock enligt IFAU:s analys drabba en mindre andel av alla kvinnor.⁴⁴

Studier från Karolinska institutet över kvinnors sjukfrånvaroperioder över fjorton dagar respektive dagar med sjuk- och aktivitetsersättning (SA) visar att det inte finns någon större skillnad i medelantal sjukfrånvarodagar per år mellan kvinnor som fött respektive inte fött barn, med undantag av året före förlossningen för de som fött barn. Däremot har kvinnor som inte fött barn ett betydligt högre medelantal dagar med sjuk- och SA än de som fött barn. Kvinnor som hade haft minst två förlossningar hade i genomsnitt lägre medelantal dagar med sjukfrånvaro och SA per år jämfört med dem som endast haft en förlossning. Studierna visar på en förhöjd risk för såväl sjukfrånvaro generellt som för lång sjukfrånvaro för kvinnor som haft minst ett vårdtillfälle i slutenvård både före och efter första förlossningen. Karolinska institutet konstaterar att det behövs fler studier av sjukskrivning och barnafödande utifrån till exempel olika yrkesgrupper respektive studier som sträcker sig över längre tid.⁴⁵

IFAU har studerat kvinnor sjukskrivningar i flera rapporter och konstaterar att en sammanfattande slutsats är att familjeansvaret är avgörande för kvinnors sjukskrivningar. De menar att det är efter det första barnet som sjukfrånvaron mellan män och kvinnor börjar skilja sig åt mer påfallande. Enligt IFAU leder kvinnornas större familjeansvar till sämre förankring i arbetslivet, vilket i sin tur sänker tröskeln för att sjukskriva sig.⁴⁶ Andra studier lyfter fram vikten av arbetsmiljön, och att den är sämre i kvinnodominerade verksamheter, som orsak till de högre sjukskrivningstalen. Kvinnor arbetar i högre utsträckning i yrken med hög känslomässig och psykisk belastning samt i arbeten med höga krav men låg grad av kontroll.⁴⁷ Fler kvinnor än män anmäler också att de blir sjuka på grund av

⁴³ Se exempelvis Johansson m.fl. (2018).

⁴⁴ IFAU 2021:17, s. 16.

⁴⁵ Alexanderson m.fl. (2013), *Barnafödande, sjuklighet och sjukfrånvaro: en studie av tvilling-systrar*, s. 5.

⁴⁶ IFAU 2011:2 och IFAU 2013:13, s. 51 f.

⁴⁷ SOU 2014:30, s. 164.

arbetet.⁴⁸ Se kapitel 6 för ytterligare beskrivning av kvinnors arbetsmiljö. I betänkandets statistikavsnitt beskrivs gravidas nyttjande av sjukpenning ytterligare.

⁴⁸ Arbetsmiljöverket (2020), *Arbetsskador 2019*.

5 Kvinnor på arbetsmarknaden

I det här avsnittet beskrivs kvinnors arbetskraftsdeltagande samt den svenska arbetsmarknaden med särskilt fokus på kvinnor. I avsnittet beskrivs även några av de förändringar som skett på arbetsmarknaden sedan graviditetsspenningen infördes och vilken effekt dessa förändringar kan ha för gravida arbetstagare.

I Sverige är arbetsmarknaden könssegregerad såväl horisontellt som vertikalt. Den horisontella segregeringen mellan kvinnor och män innebär en över- eller underrepresentation av kvinnor eller män i olika sektorer, branscher, yrken, organisationer eller arbetsplatser. Vertikal segregering mellan kvinnor och män innebär att antingen kvinnor eller män är underrepresenterade på högre positioner. Vanligen är det kvinnor som är underrepresenterade.¹ Kvinnor och män arbetar således i hög utsträckning i olika sektorer och på olika positioner, vilket innebär att de ofta har olika arbetsuppgifter och anställningsvillkor.

5.1 Kvinnor och män i Sverige förvärvsarbetar i hög utsträckning

Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden i Sverige är sedan flera år på en hög nivå vid en internationell jämförelse, och högre än genomsnittet i övriga EU-länder.² Sverige har högst andel kvinnor i arbete i EU. Skillnaden i sysselsättning mellan kvinnor och män är den lägsta inom EU, samtidigt som sysselsättningsgraden för kvinnor och män med barn i Sverige också är bland de högsta inom EU.³ År 2021 var det relativa arbetskraftstalet för åldern 20–64 år 84,7 procent för

¹ Arbetsmiljöverket (2016), *Kvinnors och mäns arbetsvillkor*.

² SOU 2020:30, s. 89 och prop. 2022/23:1, bilaga 3, s. 5.

³ Prop. 2022/2023:1, bilaga 3, s. 5.

kvinnor och 90,3 procent för män.⁴ Den relativa arbetslösheten⁵ för samma åldersgrupp var 7,9 procent för kvinnor och 7,7 procent för män.⁶

Slopandet av sambeskattningen inom hushållet, utbyggnaden av den offentligfinansierade barnomsorgen, införandet av den inkomstbaserade föräldraförsäkringen och rätten att behålla arbetet efter föräldraledigheten är reformer som har ökat kvinnors arbetsmarknadsdeltagande och därmed haft betydelse för Sveriges höga sysselsättning.⁷

5.2 Stora skillnader i kvinnors och mäns yrkesval

Kvinnor och män tenderar att arbeta i olika yrken, branscher och sektorer. Det hänger ofta ihop med könsbundna utbildningsval och leder till att fördelningen av kvinnor och män över privat och offentlig sektor blir ojämn. Valen får konsekvenser för kvinnors och mäns framtida inkomster, karriärmöjligheter och arbetsvillkor.⁸ Att kvinnor och män arbetar i olika näringsgrenar och i olika yrken samtidigt som lönerna är högre inom mansdominerade näringsgrenar är den enskilt största faktorn bakom löneskillnaderna mellan kvinnor och män.⁹

Tabell 5.1 Anställda 20–64 år efter sektor 2021, uppdelat på kön
Andel i procent och könsfördelning (%)

| Sektor | Procent | | Könsfördelning i procent | |
|----------------|---------|-------|--------------------------|------|
| | Kvinnor | Män | Kvinnor | Män |
| Kommuner | 28,2 | 10,2 | 72,8 | 27,2 |
| Regioner | 10,2 | 3,0 | 76,5 | 23,5 |
| Stat | 8,4 | 7,0 | 54,0 | 46,0 |
| Privat | 52,5 | 78,4 | 39,3 | 60,7 |
| Uppgift saknas | 0,6 | 1,4 | 27,3 | 72,7 |
| Totalt | 100,0 | 100,0 | 49,2 | 50,8 |

Källa: SCB.

⁴ Relativa arbetskraftstalet: Andelen (%) personer i arbetskraften av befolkningen 20–64 år.

⁵ Relativa arbetslöshetstalet: Andelen (%) arbetslösa av antalet personer i arbetskraften.

⁶ SCB (2022), *På tal om kvinnor och män*, s. 64.

⁷ IFAU 2008:19, s. 3.

⁸ Jämställdhetsmyndigheten (2022), *Val efter eget kön - kunskapsmanställning om könskillnader i utbildningsval*.

⁹ Prop. 2022/23:1, bilaga 3, s. 13.

De flesta anställda på arbetsmarknaden arbetar inom privat sektor. Av de sysselsatta i ålder 20–64 år 2021 hade den regionala sektorn den största könsskillnaden i procent. Det var 10,2 procent av kvinnorna och 3 procent av männen som arbetade i den regionala sektorn, vilket innebär att de anställda i regionerna till 76,8 procent var kvinnor. I statlig sektor var fördelningen mer jämn med 56 procent kvinnor och 44 procent män.¹⁰

Kvinnor och män har också olika positioner, dels beroende på sektor, dels inom samma sektor. Inom kommun och region besatt kvinnor 70 procent av ledande chefspositioner år 2020. Inom den privata sektorn var fördelningen nästan den omvända, med endast strax över av 30 procent av chefspositionerna besatta av kvinnor. Inom den statliga sektorn är andelen chefspositioner som innehas av kvinnor något under 50 procent.¹¹

Kvinnor och män arbetar också inom olika yrken. I arbetaryrken arbetar kvinnor framför allt inom service, omsorg och försäljning medan män huvudsakligen arbetar inom lager, byggverksamhet, tillverkning och transport. På tjänstemannasidan är det vanligt att kvinnor arbetar inom utbildningsväsendet och inom hälso- och sjukvården och att män arbetar inom IT och som civilingenjörer, ingenjörer och tekniker.¹²

Av de trettio största yrkena i Sverige var det år 2020 fyra yrken som hade en relativt jämn könsfördelning. Dessa var kockar och kallskänkor, lednings- och organisationsutvecklare, gymnasielärare samt kundtjänstpersonal. Det mest kvinnodominerade yrket bland de 30 största yrkena var år 2020 förskollärare med 96 procent kvinnor och 4 procent män. Andra yrken med mycket hög kvinnodominans är undersköterskor, grundutbildade sjuksköterskor och barnskötare. Det mest mansdominerade yrket var träarbetare, snickare m.fl. med 1 procent kvinnor och 99 procent män. Andra yrken med hög mansdominans är installations- och serviceeltekniker, motorfordonsmekaniker och fordonsreparatörer.¹³

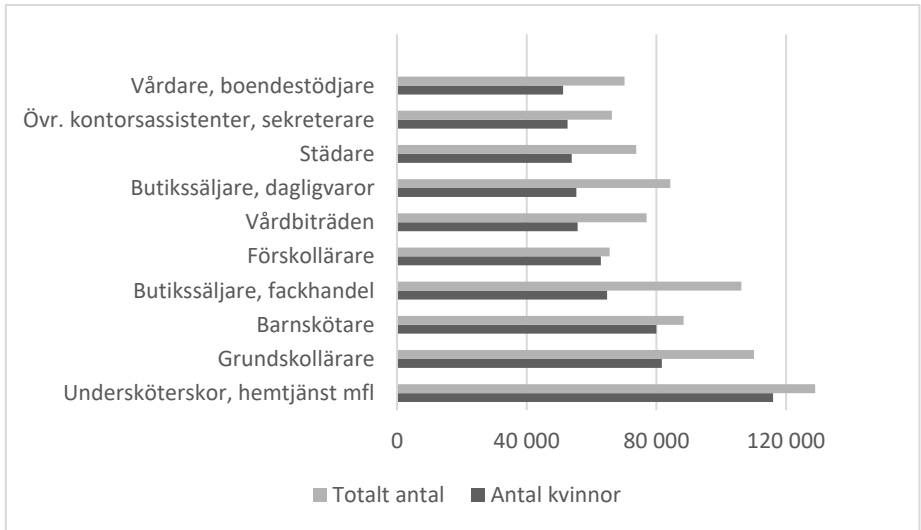
De vanligaste yrkena för kvinnor var 2020 undersköterskor inom hemtjänst, hemsjukvård och omsorgsboende, 116 000 kvinnor arbetade inom dessa yrken. Därefter kommer grundskollärare och barnskötare med ungefär 80 000 kvinnor i vardera yrket.

¹⁰ SCB.

¹¹ SCB.

¹² LO (2019), *Jämställdhetsbarometern*, s. 37.

¹³ SCB (2022), *På tal om kvinnor och män*, s. 73.

Figur 5.1 De vanligaste yrkena för kvinnor 2020. Tusental

Källa: SCB, Yrkesregistret.

5.3 Anställningsform

Tillsvidareanställningar är den vanligaste formen av anställning på den svenska arbetsmarknaden, ungefär 87 procent har en fast anställning.¹⁴ Kvinnor har sedan länge i större utsträckning än män tidsbegränsade eller tillfälliga anställningar, och det gäller såväl vikariat som behovsanställning eller timanställning. Män har dock i större utsträckning än kvinnor prov- eller projektanställningar.¹⁵ Mer om utvecklingen angående tidsbegränsade anställningar nedan.

Mellan yrkeskategorierna arbetare och tjänstemän råder i detta avseende stora skillnader. De tidsbegränsade anställningarna är vanligast i arbetaryrken; 25 procent av kvinnorna och 16 procent av männen i arbetaryrken har en tidsbegränsad anställning. Motsvarande andel för kvinnor och män i tjänstemannayrken är betydligt lägre, tio respektive åtta procent.¹⁶

Vidare är andelen anställda som har tidsbegränsade anställningar högre bland flykting- och anhöriginvandrare än bland inrikes födda. Oavsett födelseland kan man se att andelen som har tidsbegränsade

¹⁴ LO (2022), *Anställningsformer år 2022*, s. 5.

¹⁵ SCB (2020), *Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019*, s. 2.

¹⁶ LO (2022), *Tid, makt och pengar – Sveriges jämställdhetsbarometer 2022*, s. 24.

anställningar är avsevärt högre i åldersgruppen 20–24 än i andra åldersgrupper. Andelen med tidsbegränsade anställningar är generellt även högre bland de med lägre utbildning.¹⁷

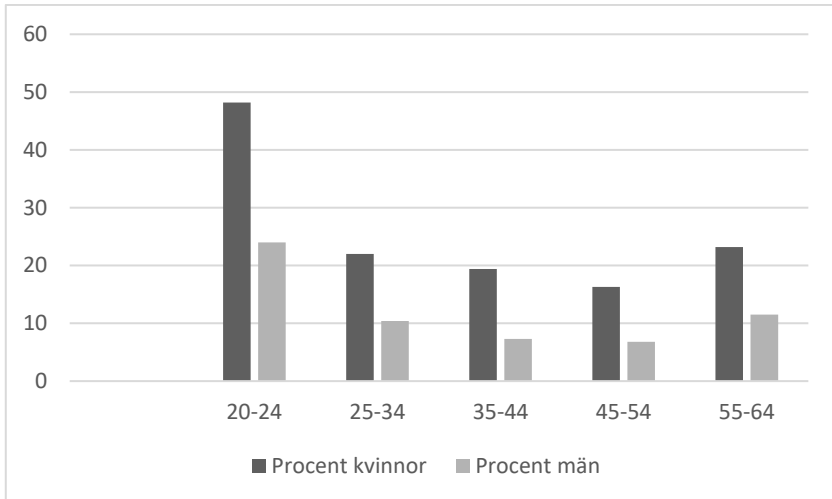
Omfattningen av tidsbegränsade anställningar skiljer sig marginellt mellan sektorerna. Däremot varierar omfattningen kraftigt mellan olika branscher. Störst antal tidsbegränsade anställningar finns inom vård och omsorg, utbildning, finansiell verksamhet, företagstjänster samt handel. I de två förstnämnda branscherna är antalet kvinnor betydligt högre än antalet män, framför allt inom vård och omsorg. Den största andelen tidsbegränsat anställda finns inom hotell och restaurang, med drygt 40 procent, men även inom branschen för personliga och kulturella tjänster samt jordbruk, skogsbruk och fiske är andelen hög. Inom hotell och restaurang utgör kvinnor en större andel än män.¹⁸

5.4 Arbetstidens omfattning

Även arbetstidens omfattning skiljer sig åt mellan kvinnor och män i Sverige. Av de sysselsatta i åldern 20–64 år arbetade 22 procent av kvinnorna deltid jämfört med 10 procent av männen år 2021. Det är vanligast att unga kvinnor arbetar deltid, se figur 5.2.

¹⁷ SOU 2020:30, s. 164.

¹⁸ SCB (2020), *Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019*, s. 15.

Figur 5.2 Andel deltidssysselsatta 2021 efter ålder och kön. Procent

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB.

Av de som arbetar deltid utgörs den största delen av en arbetstid på mellan 20–34 timmar per vecka för både kvinnor och män.¹⁹

För föräldrar med barn skiljer sig andelen som arbetar deltid åt inte bara beroende på föräldrarnas kön utan också beroende på antalet barn och barnens ålder. Mönstret där kvinnor i större utsträckning än män har ansvaret för gemensamma barn är påtagligt. Kvinnor minskar omfattningen på sin arbetstid efter föräldraledighet, framför allt fram tills barnet fyller 6 år, därefter är det fler som arbetar heltid igen. Särskilt vanligt att arbeta deltid är det för kvinnor med tre barn. Samma mönster kan också delvis ses för män, även om andelen som arbetar deltid är på en betydligt lägre nivå.²⁰

Deltidsanställningarna är inte jämnt fördelade över branscher, sektorer eller inkomstgrupper utan utgör normen vid anställningar i många kvinnodominerade branscher. I detaljhandeln är 69 procent av de anställda deltidssysslade, och inom vård och omsorg är drygt 50 procent deltidssysslade. Av kvinnor i arbetaryrken arbetar totalt 46 procent, det vill säga nästan hälften, deltid. Motsvarande andel för tjänstemannakvinnor är 24 procent, ungefär en fjärdedel.²¹

¹⁹ SCB (2021), *Arbetskraftsundersökningarna* och prop. 2021/22 :1, bilaga 3, s. 10.

²⁰ SCB (2021), *Arbetskraftsundersökningarna*.

²¹ SOU 2020:46, s. 374 f., LO (2022), *Tid, makt och pengar - Sveriges jämställdhetsbarometer 2022*, s. 24 f. och LO (2019), *Jämställdhetsbarometer 2019*.

Den vanligaste orsaken till deltidarbete 2021 var att personen inte har kunnat få en heltidsanställning. Därefter uppges andra personliga skäl, studier och vård av barn vara de mest förekommande orsakerna för såväl kvinnor som män. Det är vanligare att kvinnor än män som arbetar deltid gör det för att de anger att arbetet är fysiskt och/eller psykiskt ansträngande.²²

5.5 Kvinnors frånvaro från arbetet är högre än mäns

Kvinnor är, förutom oftare deltidarbetande, också frånvarande från arbetet i högre utsträckning än män på grund av till exempel föräldraledighet och sjukskrivning. Den vanligaste orsaken till frånvaro för både kvinnor och män är semester. Den minskar arbetstiden i ungefär lika stor utsträckning för både kvinnor och män. Kvinnor tar dock i genomsnitt ut en betydligt större andel av föräldrapenningdagarna, samt en större del av den obetalda föräldraledigheten. År 2021 tog kvinnor ut 70 procent av föräldrapenningdagarna. Fördelningen mellan kvinnor och män har dock blivit mindre ojämn de senaste decennierna. Uttaget av tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn, s.k. VAB-dagar, är jämnare fördelat.

Det är stor skillnad i genomsnittligt antal sjukpenningdagar per försäkrad kvinna respektive man (sjukpenningtalet). Samtidigt har sjukfrånvaron varierat kraftigt över tid, och variationen har varit större för kvinnor än för män. Svängningarna påverkas bland annat av regeländringar och konjunkturläget. Efter 2010 har sjukfrånvaron ökat för både kvinnor och män, men mer för kvinnor.

Under de senaste åren har sjukfrånvaron minskat något för kvinnor, men den är fortfarande nästan dubbelt så hög som för män.

Det finns flera orsaker till skillnaden i sjukfrånvaro mellan kvinnor och män. En orsak är att kvinnor i större utsträckning än män arbetar i yrken och sektorer där den upplevda arbetsmiljön är sämre organisatoriskt och socialt. Ett större ansvar för hem, barn och föräldrar i kombination med förvärsarbete kan vara ytterligare en orsak till kvinnors högre sjukfrånvaro.²³

²² SCB (2021), *Ekonomisk jämställdhet*.

²³ Prop. 2022/23 :1, bilaga 3, s. 9.

5.6 Kvinnor är mer sällan företagare

Företagare omfattas som övriga på arbetsmarknaden av regelverket för socialförsäkring. Sedan tidigare har det dock framkommit att företagare i många fall upplever det som att socialförsäkringarna främst är anpassade efter anställda och inte efter deras särskilda förutsättningar och behov. Användandet av exempelvis föräldraförsäkringen är lägre bland företagare.²⁴

5.6.1 Olika företagsformer

Företag kan drivas i flera former som till exempel enskild firma, handelsbolag och kommanditbolag eller aktiebolag. Enskild näringsverksamhet, eller enskild firma som det ofta kallas, är en företagsform där en fysisk person driver och ansvarar för företaget. Det finns inte någon tydlig gräns mellan företaget och den som äger det. År 2018 var ungefär 40 procent av de enskilda näringsidkarna kvinnor och 60 procent män. Knappt 13 procent av näringsidkarna var yngre än 34 år, drygt 26 procent var mellan 35 och 49 år.²⁵

Fördelningen av näringsidkare skiljer sig kraftigt åt mellan olika branscher. I den största branschgruppen, jord- och skogsbruk, är en stor andel av näringsidkarna män. Kvinnor utgör en större andel av näringsidkarna inom tjänstesektorn och inom kulturella näringar än män. Ungefär 97 procent av enskilda firmor saknar anställda och ungefär 62 procent av de enskilda näringsidkarna var kombinatörer.

Ett handelsbolag är ett företag som har två eller flera delägare. Bolagsmännen kan vara fysiska eller juridiska personer. Handelsbolaget är i sig en juridisk person men bolagsmännen är alltid personligt och solidariskt ansvariga för företagets skulder. Bolaget kan ha anställda, dock inte de fysiska personer som äger bolaget. Ett kommanditbolag är en form av handelsbolag där vissa delägars ansvar är begränsat till vad de satsat i bolaget. I övrigt är förutsättningarna likvärdiga övriga handelsbolags. Bland delägare i handels- och kommanditbolag var 2018 ungefär 60 procent män och 40 procent kvinnor. En majoritet av delägarna, 66 procent, var kombinatörer. Delägare i handels- och kommanditbolag finns inom ett stort antal olika

²⁴ SOU 2017:101, s. 194.

²⁵ SOU 2022:31, s. 178.

branscher. Näringsgrenarna handel samt verksamhet inom juridik och ekonomi är mest frekvent förekommande.

Ett registrerat aktiebolag är ett civilrättsligt självständigt rättssubjekt och skattesubjekt som själv ansvarar med sina tillgångar för de åtgärder bolaget gör och för sina förpliktelser. Delägarna, alltså aktieägarna, har inte ett personligt ansvar för bolagets skulder. Ett aktiebolag kan ha anställda och även verksamma delägare i bolaget är anställda. Inkomster för aktiebolagsdelägare som arbetar i bolaget räknas inom socialförsäkringen som inkomst av anställning. Den lön en företagare tar ut från sitt aktiebolag ligger till grund för den sjukpenninggrundande inkomsten, men särskilda regler kan gälla under uppbyggnadsskedet.²⁶

5.7 Förändringar på arbetsmarknaden sedan graviditetspenningen infördes

5.7.1 Strukturella förändringar och ökad specialisering på arbetsmarknaden

Redan när graviditetspenningen infördes pågick omfattande strukturella förändringar på den svenska arbetsmarknaden, och dessa har fortsatt sedan dess. Jordbrukssektorn och sektorerna industri och hantverk har kontinuerligt minskat, medan privata tjänster och i synnerhet offentliga tjänster har ökat och utgör tillsammans i dag omkring 80 procent av ekonomin. Sammantaget har produktionen blivit alltmer beroende av arbetstagarnas kompetens och mindre beroende av råvaror.²⁷ Industrin har även blivit mer specialiserad. Företagen har styckat upp förädlingskedjan i form av outsourcing och avknoppning av olika stödtjänster som förut var en del av verksamheten. De företagstjänster som tidigare varit en del av verksamheten köps nu i stället in av externa leverantörer. Det kan avse t.ex. sådant som forskning, bemanning, säkerhet och lokalvård.²⁸

Motsvarande utveckling har även skett avseende de statliga bolagen.²⁹ Avregleringar och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet tog fart under 1990-talet när el-, flyg-, post-, tele- och järnvägs-

²⁶ Försäkringskassan (2021), *Vägledning om sjukpenninggrundande inkomst*, s. 40 f.

²⁷ SOU 2020:30, s. 87.

²⁸ Industrins ekonomiska råd (2017), *Den svenska industrin, Industriavtalet och framtida utmaningar*, s. 11 och LO (2013), *Saknas: En arbetslinje för omställning*, s. 16.

²⁹ Edström och Sabel (2005), *Omstrukturerings, omställning och kompetensväxling*.

marknaderna helt eller delvis öppnades för konkurrens. Även inom andra områden skedde under 1990-talet reformer som öppnade upp nya marknader för konkurrens, exempelvis inom skola och senare, inom hälso- och sjukvård samt vård och omsorg.³⁰ Inom offentlig sektors ansvarsområden, så väl på statlig, regional som på kommunal nivå utförs i dag fler tjänster på entreprenad genom att tidigare offentliga verksamheter knoppats av. Dessa tjänster upphandlas i hög utsträckning.³¹

Utvecklingen innebär att fler arbetsuppgifter utförs av underleverantörer i stället för anställda inom själva verksamheten, vilket kan påverka möjligheterna för arbetsgivaren att hitta möjligheter till omplacering av en gravid arbetstagare. Samtidigt är underleverantörerna i sin tur ofta mindre företag med specialiserad verksamhet, vilket gör att möjligheter till omplacering av även den verksamhetens gravida arbetstagare kan vara små.

5.7.2 Allt fler småföretag

Allt fler arbetstillfällen återfinns i små och medelstora företag. Småföretagen har sedan 1993 ökat sin andel av arbetskraften från drygt 29 procent till närmare 35 procent och de medelstora företagen (50–199 förvärvsarbetande) från drygt 9 procent till 12 procent. Samtidigt har de största företagen (200+ förvärvsarbetande) sammantaget minskat sin del av arbetskraften. Orsakerna till detta kan bland annat vara den ökade outsourcing/avknoppning som beskrivits ovan.³²

Runt 70 procent av alla företag har i dag 1,4 anställda och ungefär 15 procent av företagen har 5–9 anställda. Bara 0,6 procent av alla företag har 200 eller fler anställda men närmare 60 procent av alla arbetstagare arbetar vid dessa företag.³³

Utredningen om arbetsmiljöregler för ett modernt arbetsliv konstaterar att en arbetsmarknad som alltmer präglas av småföretag och mindre arbetsställen kan föra med sig vissa utmaningar ur ett arbetsmiljöperspektiv. Utmaningen ligger i att skapa goda och tydliga förutsättningar för att företagen och andra arbetsgivare ska

³⁰ LO (2013), *Saknas: En arbetslinje för omställning*, s. 16.

³¹ Konkurrensverket (2021), *Statistik om offentlig upphandling 2020* och Statskontoret (2015), *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*, s. 45.

³² SOU 2017:24, s. 95 och 103.

³³ SOU 2020:30, s. 99.

kunna utföra ett framgångsrikt arbetsmiljöarbete. Utredningen konstaterar vidare att det är rimligt att anta att den utmaningen ofta kommer till tydligare uttryck hos småföretag, eftersom dessa vanligtvis inte har samma organisation kring arbetsmiljöarbetet som större arbetsgivare har, något som i längden kan leda till ett mindre effektivt systematiskt arbetsmiljöarbete. Utredningen hänvisar till en forskningsgenomgång från Arbetsmiljöverket som bland annat visar att småföretag och särskilt mikroföretag (1–49 respektive 1–9 anställda) nästan alltid har ett mer informellt och mindre organiserat arbetsmiljöarbete.³⁴

Detta kan antas påverka arbetsgivares arbete med att kartlägga och åtgärda risker i arbetsmiljön och därmed innebära utmaningar avseende arbetsmiljön för gravida.

5.7.3 Unga etablerar sig på arbetsmarknaden senare

Ungas etablering på arbetsmarknaden sker senare i dag än när graviditetsspenningen infördes. Det kan ha ett antal olika orsaker, så som t.ex. längre studier, problem med att klara av mer grundläggande studier eller bero på konjunkturläget. Gruppen unga är dock heterogen.³⁵ Myn-digheten för civilsamhälle och ungdomsfrågor lyfte fram att utrikes födda tjejer var den grupp bland unga som hade svagast etablering i arbetslivet 2018. Nästan 17 procent av utrikes födda kvinnor mellan 16 och 29 år varken arbetade eller studerade år 2018. För unga som är födda i Sverige var denna andel runt 7 procent. För unga utrikes födda män var siffran knappt 14 procent.³⁶

Eftersom gruppen unga är mycket heterogen innebär den senare etableringen olika saker för olika subgrupper. En senare etablering på arbetsmarknaden kan innebära att kvinnor är äldre när de föder barn. Det kan i sin tur innebära att graviditeterna blir mer komplicerade. För andra kvinnor kan en senare etablering på arbetsmarknaden innebära att de får barn innan de hunnit etablerat sig på arbetsmarknaden, att de är studenter eller att de varken studerar eller arbetar under sin graviditet. Dessa kvinnor har sämre tillgång till arbetsbaserade förmåner, så som graviditetsspenning och föräldrapenning på sjukpenninggrundande nivå.

³⁴ SOU 2017:24, s. 17 och 125.

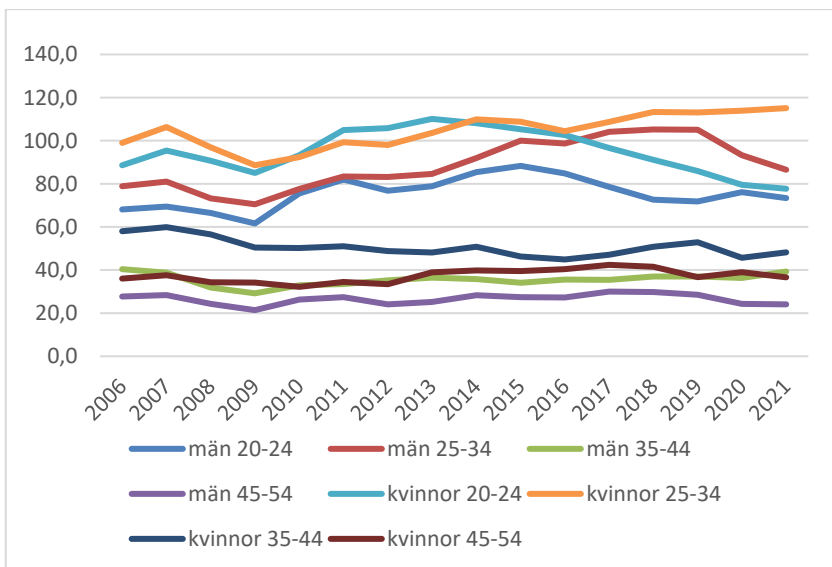
³⁵ IFAU 2016:1, s. 62, 84 och 93 samt SOU 2020:46, s. 358.

³⁶ MUCF (2021), *Unga utrikes födda kvinnors etablering i arbetslivet*, s. 12.

5.7.4 Tidsbegränsade anställningar har blivit vanligare

Under krisen på 1990-talet skedde en ökning av andelen tidsbegränsat anställda.³⁷ Från nivåer på i genomsnitt 11 procent under 1990-talets första hälft har nivåerna ökat till ungefär 16 procent av arbetskraften.³⁸ Under 2019 hade 766 000 personer en tidsbegränsad anställning, vilket motsvarar 16,6 procent av alla anställda. Ända sedan 1987 har det varit en högre andel kvinnor än män som varit tidsbegränsat anställda. År 2019 var 18,3 procent av de anställda kvinnorna tidsbegränsat anställda jämfört med 14,9 procent bland männen.³⁹

Figur 5.3 Utvecklingen tidsbegränsade anställningar, 1000-tal efter kön, ålder och år



Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB.

Den vanligaste typen av tidsbegränsad anställning under 2019 var tim- och behovsanställningar som utgjorde cirka 51 procent av alla tidsbegränsade anställningar. Tim- och behovsanställningar ökade under perioden 2005–2019 med 148 000 till 393 000.⁴⁰

³⁷ SCB (2015), *Utvecklingen av tidsbegränsat anställda*, s. 11.

³⁸ SCB (2020), *Utvecklingen av tidsbegränsat anställda 2005–2019*, s. 10.

³⁹ SCB (2020), *Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019*, s. 1.

⁴⁰ SCB (2020), *Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019*, s. 1.

Enligt SCB:s arbetsmiljöundersökningar saknar personer med tidsbegränsade anställningar i högre grad än fast anställda inflytande över sitt arbetstempo och planeringen av sitt arbete.⁴¹ Det kan, särskilt i kombination med höga krav i arbetet, öka risken för ohälsa.⁴² Att ha någon form av tidsbegränsad anställning kan innebära en sämre tillgång till arbetsbaserade förmåner, som sjukpenning och graviditetspenning, eftersom dessa förmåner ofta konstruerats med fasta tjänster med regelbundna månadsinkomster som utgångspunkt och regelverken därför är mer svårtillämpade på tidsbegränsade anställningar. Det kan till exempel för vissa tidsbegränsade tjänster vara svårt att avgöra om arbetsgivaren har ett sjuklöneansvar, om personen ska betraktas som behovsanställd eller deltidsarbetslös samt om personen har ett anställningsförhållande.⁴³ Vidare kan det bli svårare att få en sjukpenninggrundande inkomst fastställd och för kvinnan att visa att hon skulle ha arbetat för den tid hon ansöker om ersättning för.⁴⁴

Internationell forskning visar att risken för arbetsskador är högre för tillfälligt anställda (inklusive bemanningsanställda). En förklaring till detta skulle kunna vara de tidsbegränsat anställdas begränsade erfarenhet, samt brist på upplärning och säkerhetsinstruktioner. En studie av arbetsvillkor bland alla grupper av anställda i Europa visar också att tidsbegränsat anställda är en av de grupper som i lägst utsträckning får information om risker i arbetsmiljön.⁴⁵ Enligt utredningens mening ter sig detta särskilt problematiskt för det fall att arbetstagaren är gravid.

⁴¹ SCB (2018), *Arbetsmiljö 1980–2017*, s. 23, SCB (2014), *Välfärd*, nr 1.

⁴² Se till exempel SBU (2014), *Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom*.

⁴³ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 10, s. 59, ISF (2021), *Behovsanställd utan sjuklön* (2021), s. 8 och SOU 2020:26, s. 61.

⁴⁴ ISF (2021), *Behovsanställd utan sjuklön*, s. 9 och SOU 2017:101, s. 231.

⁴⁵ SOU 2017:24, s. 138.

6 Kvinnors arbetsmiljö

I avsnittet beskrivs hur kvinnors arbetsmiljö och arbetsmiljöproblem ser ut. Avsnittet innehåller även en kort beskrivning av arbetsmiljöarbetets utveckling, regeringens arbetsmiljöstrategi och Arbetsmiljöverkets roll. Syftet är att beskriva under vilka arbetsförhållanden gravida kvinnor arbetar.

6.1 Skilda arbetsplatser innebär olika arbetsmiljöproblem för kvinnor och män

Den svenska arbetsmarknaden är som beskrivits könssegregerad såväl horisontellt som vertikalt – kvinnor och män arbetar i olika sektorer och på olika positioner. Det innebär att kvinnor och män arbetar på olika sorters arbetsplatser och med olika arbetsuppgifter och arbetsvillkor. Det kan exempelvis handla om flexibilitet i arbetstider, möjligheter att arbeta heltid eller deltid samt i vilken utsträckning som anställningskontrakt är tillfälliga. Det kan också gälla balansen mellan olika krav som ställs i arbetet och de resurser som finns att tillgå.¹

Kvinnor är överrepresenterade inom kommuner och regioner.² Män arbetar i högre utsträckning inom den privata sektorn.³ Den vertikala segregeringen mellan kvinnor och män innebär att män är överrepresenterade på högre positioner som är förenade med bättre arbetsvillkor och hälsa.⁴ Även kvinnor och män inom samma yrke arbetar ofta med olika arbetsuppgifter och belastas därmed olika. Kvinnor arbetar i högre grad med ensidiga och repetitiva arbetsuppgifter eller med personförflyttningar. När kvinnor och män

¹ Arbetsmiljöverket (2016), *Kunskapssammanställning 2016:2*, s. 27.

² SOU 2022:45, s. 251.

³ SKR (2019), *Historisk utveckling och samtida tendenser inom arbetsmiljöområdet*, s. 15.

⁴ Arbetsmiljöverket (2016), *Kunskapssammanställning 2016:2*, s. 26.

arbetar med samma saker på samma arbetsplats belastas de ändå olika eftersom verktyg, skyddsutrustning och arbetsstationer ofta inte är anpassade för kvinnor.⁵

Arbetsmiljöverket konstaterar att arbetsmiljön i Sverige är ojämförbar och att det krävs ett genusmedvetet arbetsmiljöarbete för att synliggöra strukturerna som driver den arbetsrelaterade ohälsan.⁶ Sedan början av 1980-talet har kvinnor haft högre sjukfrånvaro än män och dessa skillnader har ökat. Fler kvinnor än män tvingas på grund av hälsoskäl lämna sina arbeten i förtid. Kvinnor blir oftare sjuka av sitt arbete medan män råkar ut för fler olyckor på arbetsplatsen.⁷ Arbetsmiljöverket påtalar vidare att kvinnokodat arbete ses som mindre professionellt och mindre värt och att arbetsvillkor och arbetsmiljö tillåts vara sämre än i manskodade sektorer. Att kvinnors arbeten värderas lägre får till följd att deras arbetsmiljörisker inte synliggörs tillräckligt och därför inte åtgärdas i tillfredsställande grad.⁸ Kommissionen för jämställda livsinkomster beskriver att en jämställd arbetsmiljö är en viktig förutsättning för att uppnå ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. De framhåller att dålig arbetsmiljö kan leda till sjukskrivning och/eller minskad arbetstid samt tidigare pensionsavgång. Kommissionen påtalar att det att kvinnor i större utsträckning än män blir sjuka av sina arbeten därför påverkar den ekonomiska jämställdheten negativt.⁹

Arbetsmiljöverkets officiella statistik som belyser arbetsmiljön för de sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden 2021 visar bland annat arbetsmiljömässiga skillnader mellan män och kvinnor.¹⁰ I texten nedan ges några exempel ur statistiken.

Det framgår av statistiken att kvinnors arbetsmiljöer framför allt är mer psykiskt påfrestande än mäns, att de t.ex. oftare är stressiga eller innebär höga krav men liten möjlighet till kontroll över arbetet. Statistiken visar att unga kvinnor tycks ha en särskilt utmanande arbetsituation, som inte sällan både är psykiskt och fysiskt påfrestande och kan innebära risk för hot och våld samt diskriminering. Detta samtidigt som unga kvinnors tillgång till t.ex. företagshälsovården tycks vara sämre.

⁵ Arbetsmiljöverket (2013), *Rapport 2013:9*, s. 25.

⁶ Arbetsmiljöverket (2017), *Rapport 2017:6*, s. 7.

⁷ SKR (2019), s. 15.

⁸ Arbetsmiljöverket (2017), *Rapport 2017:6*, s. 9 och Arbetsmiljöverket (2015), *Rapport 2015:6*.

⁹ SOU 2022:4, s. 275.

¹⁰ Arbetsmiljöverket (2022), *Arbetsmiljöundersökningen 2021*.

6.1.1 Fysiskt ansträngande arbete ungefär lika vanligt bland kvinnor och män

Arbetsmiljöundersökningen innehåller många frågor om de fysiska aspekterna av arbetet, här presenteras ett urval.

Tabell 6.1 Frågor om fysiskt ansträngande arbete i Arbetsmiljöundersökningen 2021

Andel i procent fördelat på kön

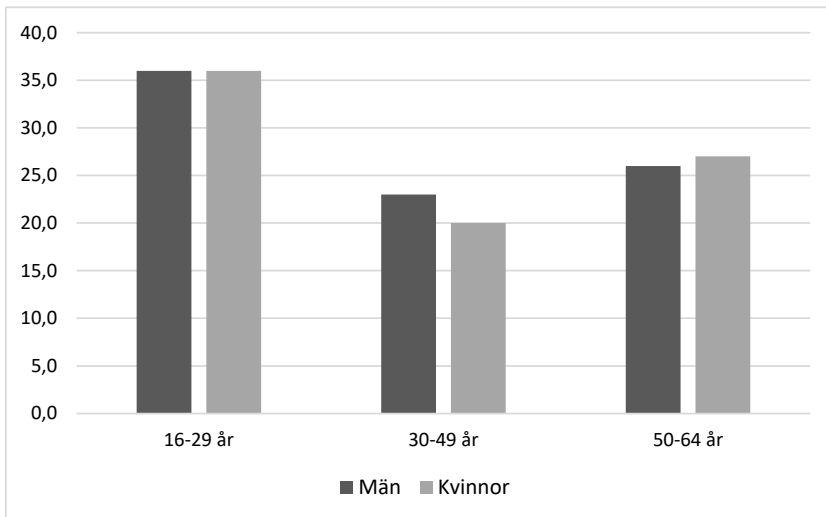
| Frågor | Procent | |
|---|---------|-----|
| | Kvinnor | Män |
| Fysiskt påfrestande arbete (Instämmer helt eller delvis) | 25 | 27 |
| Kroppsligt ansträngande arbete – i hög grad | 16 | 20 |
| Kroppsligt ansträngande arbete – i viss mån | 25 | 26 |
| Påfrestande arbetsställningar (instämmer helt eller delvis) | 29 | 28 |
| Tunga lyft (minst 15 kg flera gånger per dag) | 7 | 13 |
| Ensidigt upprepade arbetsrörelser – i hög grad | 22 | 22 |
| Ensidigt upprepade arbetsrörelser – i viss mån | 28 | 28 |

Källa: Arbetsmiljöundersökningen 2021, Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöundersökningen från 2021 visar att 25 procent av kvinnorna uppger sig instämma helt eller delvis i påståendet att de har ett fysiskt ansträngande arbete. Motsvarande siffra för män är 27 procent. Det är vanligare att kvinnor och män i gruppen 16–29 år instämmer helt eller delvis i påståendet, för både män och kvinnor är den andelen 36 procent.

Figur 6.1 Andelen sysselsatta som har ett fysiskt ansträngande arbete 2021, uppdelat på ålder och kön. Procent

Andelen som instämmer helt eller delvis i påståendet att deras arbeten är fysiskt ansträngande



Källa: Arbetsmiljöundersökningen 2021, Arbetsmiljöverket.

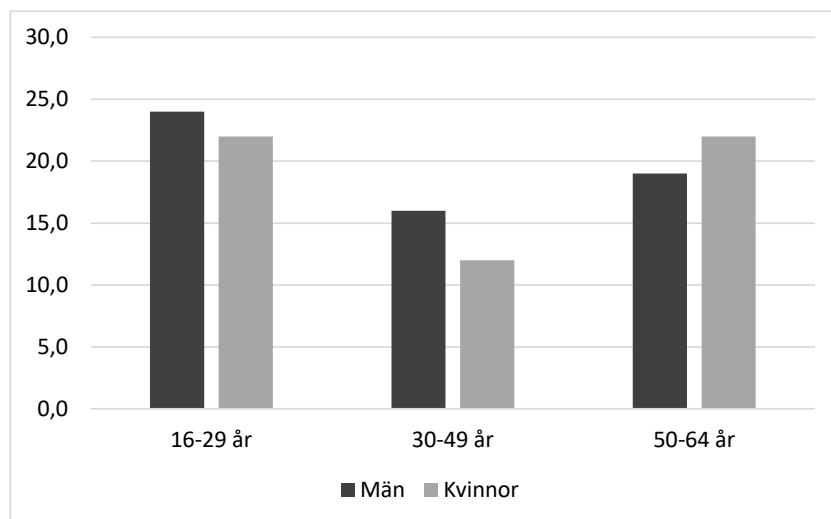
Av männen är det 20 procent som instämmer i att de i hög grad har ett *kroppsligt* ansträngande arbete, motsvarande siffra för kvinnor är 17 procent. Bland de som instämmer i påståendet att de i hög grad har ett kroppsligt ansträngande arbete är andelen unga män högre än unga kvinnor, 33 procent mot 23 procent inom respektive grupp instämmer i detta påstående. Män instämmer i högre utsträckning i att de lyfter tungt, över 15 kg, flera gånger under sin arbetsdag, oavsett åldersgrupp. Av kvinnorna i åldersgrupp 16–29 anger tio procent att de har en sådan arbetssituation medan fem procent av kvinnor i gruppen 30–49 anger detta.

Bland såväl kvinnor som män är det 22 procent som uppger att de i hög grad har ensidigt upprepade arbetsrörelser. 38 procent av kvinnorna upprepar samma arbetsmoment många gånger i timmen minst halva arbetstiden, medan motsvarande siffra för männen är 33 procent. För kvinnor i åldersgruppen 16–29 år är andelen 55 procent och för män i samma åldersgrupp är andelen 46 procent.

Det är vanligare att män måste ta i så att de andas snabbare i arbetet. Det är även något vanligare att män arbetar i vriden arbets-

ställning minst en fjärdedel av tiden och i framåtböjd ställning utan stöd för armar eller händer. Av kvinnor i åldersgruppen 16–29 anger 22 procent att de arbetar minst en fjärdedel av tiden framåtböjda utan stöd för armar eller händer. Motsvarande siffra i åldersgruppen 30–49 är 12 procent.

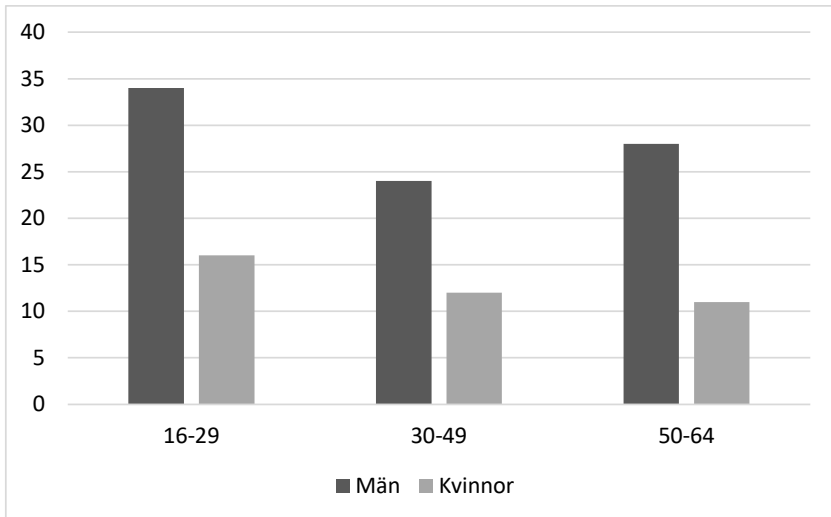
Figur 6.2 Andel sysselsatta som anger att de arbetar framåtböjda utan stöd för armar eller händer minst en fjärdedel av tiden 2021, uppdelat på ålder och kön. Procent



Källa: Arbetsmiljöundersökningen 2021, Arbetsmiljöverket.

Det är betydligt vanligare att män arbetar i arbetsmiljöer med vibrationer och det är även vanligare att de arbetar i bullriga miljöer. Bland kvinnor i åldersgruppen 16–29 är det 16 procent som instämmer i att de arbetar i buller som gör att man inte kan samtala minst en fjärdedel av arbetstiden. Motsvarande siffra i åldersgruppen 30–49 är 12 procent.

Figur 6.3 Andel sysselsatta som utsätts för buller så man inte kan samtala under minst en fjärdedel av arbetstiden 2021, uppdelat på ålder och kön. Procent



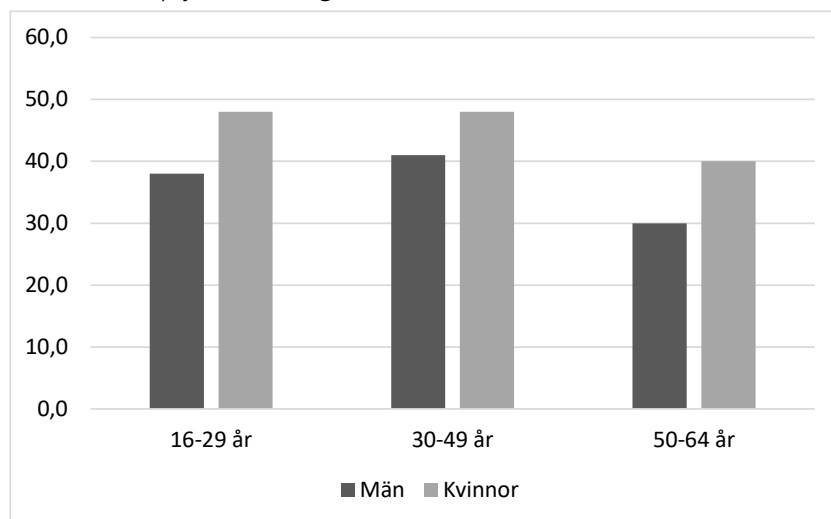
Källa: Arbetsmiljöundersökningen 2021, Arbetsmiljöverket.

6.1.2 Kvinnor har oftare psykiskt påfrestande arbete

I Arbetsmiljöundersökningen från 2021 framkommer att 45 procent av kvinnorna och 37 procent av männen uppger att de instämmer helt eller delvis i påstående att arbetet är psykiskt påfrestande. Andelen är betydligt högre bland kvinnor oavsett åldersgrupp. Bland kvinnor i åldersgruppen 16–29 och 30–49 år var det 48 procent som instämde helt eller delvis i att arbetet var psykiskt påfrestande. Motsvarande siffror för männen i samma åldersgrupper var 38 respektive 41 procent.

Figur 6.4 Andel sysselsatta som anger att de har ett psykiskt ansträngande arbete 2021, uppdelat på ålder och kön. Procent

Andelen som svarat att de instämmer helt eller delvis i att de har ett psykiskt ansträngande arbete



Källa: Arbetsmiljöundersökningen 2021, Arbetsmiljöverket.

Av kvinnorna är det 23 procent som uppger sig ha ett i hög grad psykiskt påfrestande arbete. Motsvarande siffra för män är 20 procent. Kvinnor i åldersgruppen 16–29 har den högsta andelen respondenter som anger att de har ett i hög grad psykiskt påfrestande arbete, 25 procent.

I Arbetsmiljöverkets statistik från 2019–2021 framgår att 43 procent av kvinnliga sjuksköterskor, 57 procent av kvinnliga läkare, psykologer och psykoterapeuter samt 48 procent av kvinnliga socialsekreterare och kuratorer instämmer i påståendet att de har ett i hög grad psykiskt ansträngande arbete. Andelen socialsekreterare och kuratorer som instämmer i påståendet att de *helt eller delvis har ett psykiskt påfrestande arbete* är 83 procent och andelen sjuksköterskor som instämmer i påståendet är 70 procent. På sektornivå är andelen kvinnor som anger att de i hög utsträckning har ett psykiskt påfrestande arbete högst bland grundskolelärarna och anställda inom vård- och omsorgsboende.

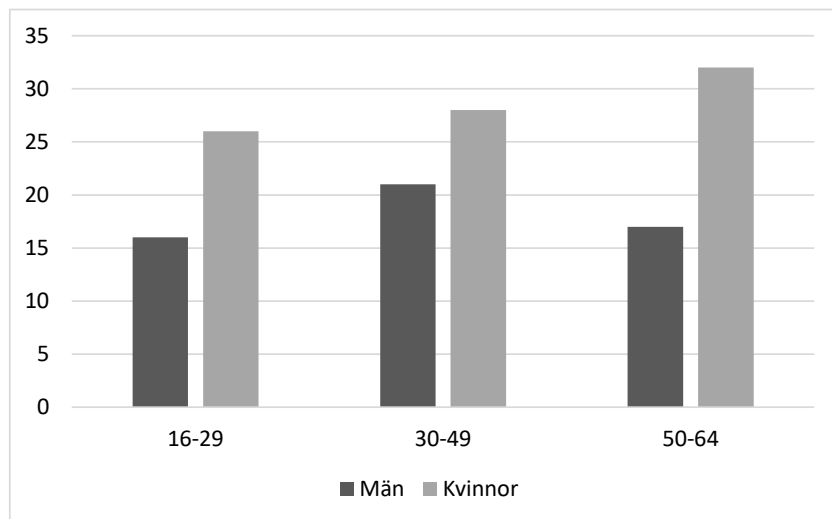
Ett psykiskt ansträngande arbete kan utmärkas av olika aspekter. Det kan handla om arbetsmängden, arbetstakten, den emotionella

belastningen i arbetet eller relationen mellan kraven och möjligheterna till kontroll i arbetet. Höga krav och låg grad av kontroll är riskfaktorer för psykisk ohälsa och sjukskrivningar.

Förhållandet höga krav – låg grad av kontroll över arbetet är särskilt vanligt i yrken såsom grundskollärare, sjuksköterska, gymnasie-lärare, barnmorska och sjuksköterska med särskild kompetens, undersköterska, sjukvårdsbiträde samt förskolelärare och fritidspedagog. Således är höga krav och låg grad av kontroll vanligt inom skola och vård- och omsorgsyrken, inom vilka kvinnor är överrepresenterade.¹¹

Arbetsmiljöverkets statistik visar att 29 procent av kvinnorna och 19 procent av männen anger att de har arbeten med höga krav och liten kontroll. Kvinnor uppger detta i högre utsträckning oavsett åldersgrupp. Störst skillnad mellan kvinnor och män är det i åldersgruppen 50–64. Även för yngre kvinnor är denna typ av arbete relativt vanligt, 26 procent av kvinnorna i åldersgruppen 16–29 uppger detta, medan motsvarande siffra för män i samma ålder är 16 procent.

Figur 6.5 Andel sysselsatta som angett att de har höga krav och liten kontroll i arbetet 2021, uppdelat på ålder och kön. Procent



Källa: Arbetsmiljöundersökningen 2021, Arbetsmiljöverket.

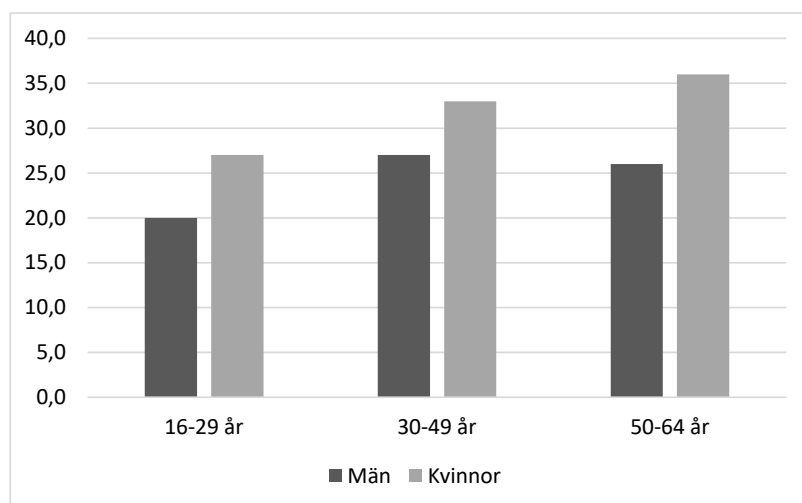
¹¹ Arbetsmiljöverket (2016), *Kunskapssammanställning 2016:2*, s. 39.

Kvinnor anger även i högre grad än män att de har för alldeles för mycket att göra. Framst gäller detta kvinnor inom regional och kommunal sektor. Kvinnliga grundutbildade sjuksköterskor (76 procent), kvinnliga chefer inom hälso- och sjukvård (75 procent), grundskollärare, fritidspedagoger och förskollärare (72 procent) anger detta i högst utsträckning.

Av kvinnor är det 44 procent som anger att arbetet kräver hela uppmärksamheten och koncentration nästan hela tiden, medan 34 procent av männen anger detsamma. För åldersgruppen 16–29 år finns knappt någon skillnad, men skillnaderna ökar med åldern och i åldersgruppen 50–64 år är det 53 procent av kvinnorna och endast 37 procent av männen som uppger detta.

I statistiken från Arbetsmiljöundersökningen framgår att det är vanligare att kvinnor upplever arbetet som stressigt än män. I åldersgruppen 16–29 år var det 27 procent av kvinnorna som uppgav att arbetet var för stressigt för att hinna med minst hälften av tiden. Motsvarande nivå för män var 20 procent. Även i de övriga åldersgrupperna uppgav kvinnor att det stressigt betydligt oftare än män. I åldersgruppen 30–49 var det 33 procent av kvinnorna och 27 procent av männen som angav att arbetet var för stressigt för att hinna med minst hälften av tiden.

Figur 6.6 Andelen sysselsatta som angett att arbetet är så stressigt att man inte hinner med arbetet minst hälften av tiden, 2021, uppdelat på ålder och kön. Procent



Källa: Arbetsmiljöundersökningen 2021, Arbetsmiljöverket.

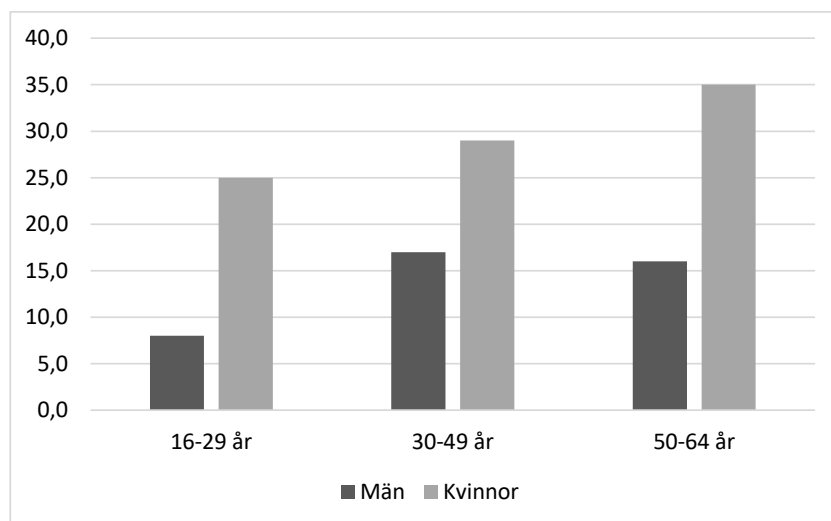
Psykiskt påfrestande arbete är vanligt inom så kallade kontaktyrken där arbetet innebär kontakt med andra människor (exempelvis läraryrken, vård- och omsorgsyrken samt för psykologer och socialsekreterare), liksom i arbeten som kräver teoretisk specialistkompetens inom biologi och hälso- och sjukvård (där bland annat läkare ingår). Även drift- eller verksamhetschefer är en grupp som till hög grad upplever att arbetet är psykiskt påfrestande.¹² Enligt Arbetsmiljöverket är den emotionella belastningen i kontaktyrken, där kvinnor är överrepresenterade, en riskfaktor som underskattas.¹³ I Arbetsmiljöverkets statistik framgår att 63 procent av kvinnorna uppger att de har arbeten som innebär kontakt med andra, t.ex. patienter eller kunder under minst halva arbetstiden. Motsvarande andel bland männen är 48 procent. Det framgår även att det är betydligt vanligare att kvinnor uppger att de möter svårt sjuka människor respektive människor med problem. Detta gäller i alla åldersgrupper. Av sysselsatta kvinnor i åldersgruppen 16–29 år är det 25 procent som uppger att de möter dessa situationer varje vecka, medan motsvarande andel män i samma åldersgrupp är åtta procent. Att möta människor i svåra situationer innebär emotionell påverkan och kan vara psykiskt påfrestande.¹⁴

¹² Arbetsmiljöverket (2016), *Kunskapssammanställning 2016:2*, s. 40.

¹³ Arbetsmiljöverket (2017), *Rapport 2017:6*, s. 8.

¹⁴ AFS 2015:4, s. 10.

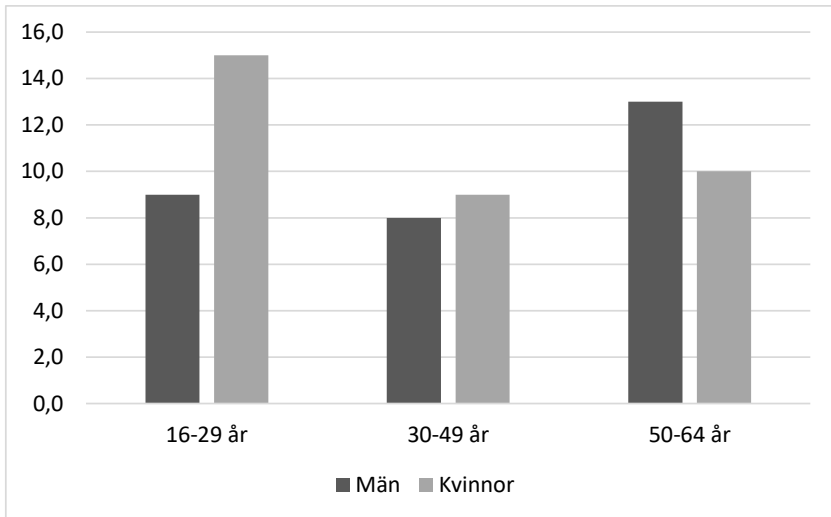
Figur 6.7 Andel sysselsatta som varje vecka har kontakt med svårt sjuka eller människor med problem 2021, uppdelat på år och kön. Procent



Källa: Arbetsmiljöundersökningen 2021, Arbetsmiljöverket.

I Arbetsmiljöverkets statistik framgår att 15 procent av kvinnorna i åldersgruppen 16–29 år uppger att de varje vecka arbetar ensamma och riskerar att hamna i otrygga eller hotfulla situationer. Motsvarande andel för män i samma åldersgrupp är 9 procent.

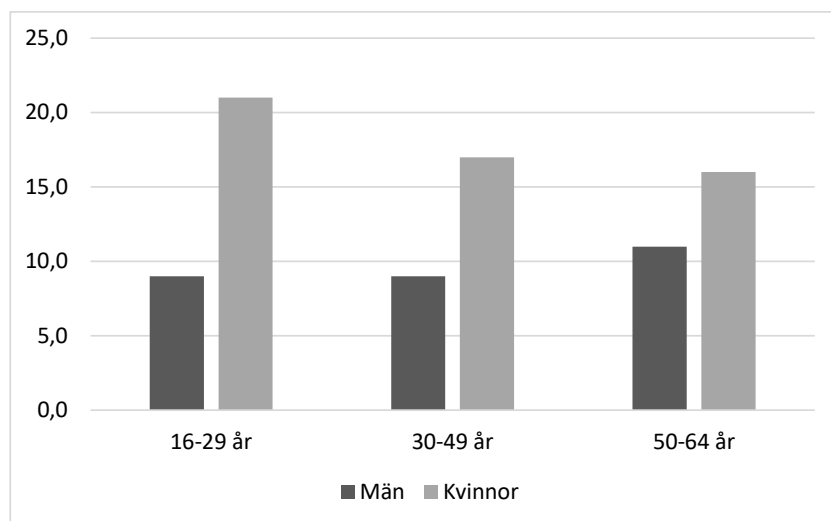
Figur 6.8 Andelen sysselsatta som arbetar ensamma varje vecka och riskerar att hamna i otrygga eller hotfyllda situationer 2021, uppdelat på ålder och kön. Procent



Källa: Arbetsmiljöundersökningen 2021, Arbetsmiljöverket.

Det är också betydligt vanligare att kvinnor än män uppger att de utsatts för våld eller hot om våld i arbetsmiljön under de senaste 12 månaderna. Av kvinnor är det 18 procent som anger detta medan motsvarande siffra för män är nio procent.

Figur 6.9 Andel sysselsatta som anger att de utsatts för våld eller hot om våld senaste 12 månaderna, 2021. Uppdelat på ålder och kön. Procent

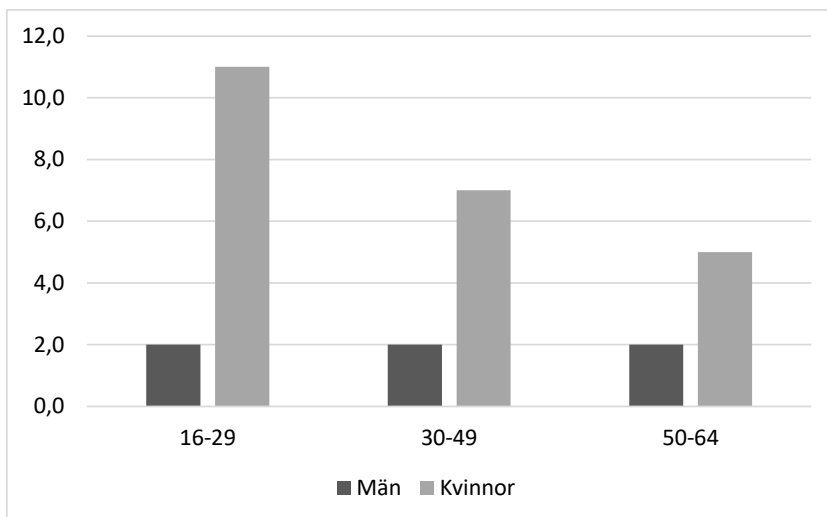


Källa: Arbetsmiljöundersökningen 2021, Arbetsmiljöverket.

Det är vanligast att kvinnor i åldersgruppen 16–29 uppger att de utsatts för våld eller hot om våld, 21 procent av kvinnorna i denna åldersgrupp anger detta, medan motsvarande siffra för män är nio procent. I åldersgruppen 30–49 uppger 17 procent av kvinnorna och nio procent av männen detsamma.

Det är vidare vanligare att kvinnor uppger att de diskriminerats på arbetsplatsen på grund av kön. Vanligast är detta bland unga kvinnor. I åldersgruppen 16–19 år var det 11 procent av kvinnorna som uppgav att de diskriminerats på arbetsplatsen på grund av kön, för män i samma åldersgrupp var motsvarande siffra två procent.

Figur 6.10 Andel sysselsatta som anger att de diskriminerats på arbetsplatsen på grund av kön 2021, uppdelat på ålder och kön. Procent



Källa: Arbetsmiljöundersökningen 2021, Arbetsmiljöverket.

6.2 Arbetsmiljöarbete på kvinnors arbetsplatser

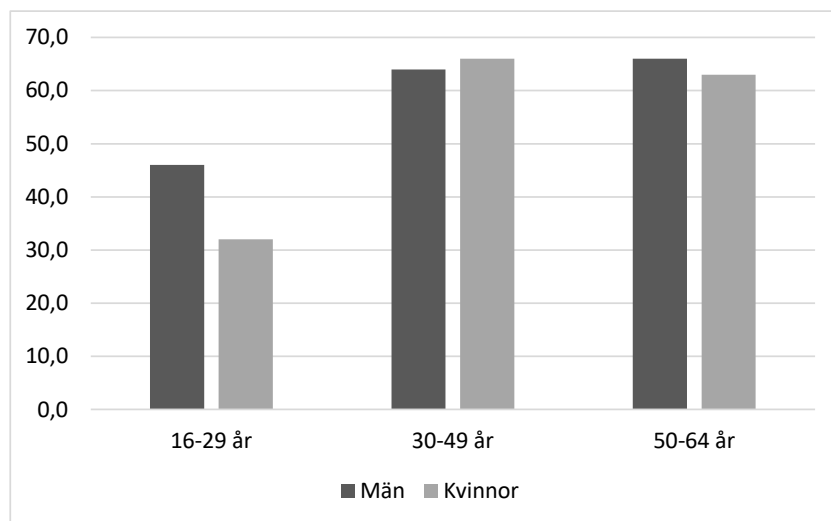
Ett väl fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete är en grundförutsättning för att uppnå och upprätthålla god arbetsmiljö. Chefer inom olika typer av verksamheter har dock olika förutsättningar att bedriva ett gott ledarskap och ta ansvar för arbetsmiljön. Inom kvinno-dominerade välfärdsverksamheter har chefer ofta ansvar för stora arbetsgrupper vilket försvårar för cheferna att genomföra det viktiga förebyggande arbetsmiljöarbetet.¹⁵

Arbetsmiljöverkets statistik visar att av männen anger 72 procent att det är tydligt vem som har arbetsmiljöansvar, motsvarande siffra för kvinnor är 70 procent. Det är mindre vanligt att arbetstagare i åldern 16–19 uppger detta, för män i denna grupp är det 61 procent som anser att det är tydligt vem som har arbetsmiljöansvar och för kvinnor i samma åldersgrupp är det 58 procent. Det är också betydligt mindre vanligt att personer i den yngre åldersgruppen anger att det bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete på arbetsplatsen.

¹⁵ Arbetsmiljöverket (2017), *Rapport 2017:6*, s. 8.

I statistiken framkommer att kvinnor i åldersgruppen 16–29 år har väsentligt sämre tillgång till företagshälsovård genom arbetet. Av kvinnorna i denna åldersgrupp anger 32 procent att de har tillgång till detta, medan motsvarande siffror för män är 46 procent. För övriga åldersgrupper ligger andelen på över 60 procent för båda könen.

Figur 6.11 Andel sysselsatta som anger att de har tillgång till företagshälsovård genom arbetet 2021, uppdelat på ålder och kön. Procent



Källa: Arbetsmiljöstatistik 2021, Arbetsmiljöverket.

Det framgår även i undersökningen att kvinnor i alla åldersgrupper i lägre grad uppger att företagshälsovården varit på arbetsplatsen under året. I åldersgruppen 16–29 år anger 17 procent av männen att företagshälsovården varit där under året, motsvarande siffra för kvinnor kan inte anges eftersom det är för få som svarat detta. Kvinnor anger också betydligt oftare än män att chefen måste godkänna kontakt med företagshälsovården.

6.2.1 Arbetsmiljölagen mer anpassad till mansdominerade verksamheter

Arbetarskyddsfrågor började uppmärksammas i slutet av 1800-talet. Under det sista årtiondet av 1800-talet stiftades den första lagen om arbetarskydd och en tillsynsverksamhet, som var ett embryo till dagens Arbetsmiljöverk, bildades. Under 1960-talet började kemiska arbetsmiljörisker samt belastningsergonomiska risker uppmärksammas. Arbetsmiljölagen (1977:1160) trädde i kraft 1978. Då stod industrin för en större del av den svenska sysselsättningen. Fler hade manuella arbeten, tillsvidareanställningar och en större del av arbetskraften var män. Under 1980-talet började man tala alltmer om arbetsmiljö i stället för arbetarskydd. Därmed inkluderades hela arbetsmarknaden. Dessutom breddades perspektivet för att även inkludera psykosociala frågor. Med tiden har förståelsen ökat för vikten av att bedriva arbetsmiljöarbetet som en långsiktig process. Mot bakgrund av detta kom Arbetarskyddsstyrelsen i början av 1990-talet ut med de första föreskrifterna om internkontroll av arbetsmiljön. Dessa har sedermera ersatts av föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).¹⁶ Arbetsmiljölagens ursprung innebär dock att den har ett större skydd mot olyckor än mot sjukdomar och är mer inriktad på arbetsmiljön i industrin än i till exempel tjänste- och välfärdssektorn¹⁷. Även EU-direktiv berör oftare skydd för traditionella industririsker än sociala arbetsmiljörisker.¹⁸ Förbättringar inom den fysiska arbetsmiljön har främst gynnat mansdominerade arbetsplatser inom den privata sektorn.¹⁹

Arbetsmiljölagens sanktionssystem skyddar inte kvinnor på samma sätt som män. Det skyddar till exempel inte de som arbetar inom skola, vård och omsorg på samma sätt som de som arbetar inom industri och byggverksamhet. Lagen skyddar inte heller de som drabbas av sjukdomar på samma sätt som mot olyckor.²⁰ Orsakerna till detta är flera. Problem med stress, som har stor inverkan på kvinnors arbetsmiljö, har ansetts vara svårt att identifiera

¹⁶ SKR (2019), *Historisk utveckling och samtida tendenser inom arbetsmiljöområdet*, s. 9 f.

¹⁷ Skr. 2020/21:92.

¹⁸ Steinberg (2013), *Brott mot arbetsmiljölagen – sanktioner främst för industriarbetarnas behov?*, s. 180.

¹⁹ SKR (2019), *Historisk utveckling och samtida tendenser inom arbetsmiljöområdet*, s. 17.

²⁰ Steinberg (2013), *Brott mot arbetsmiljölagen – sanktioner främst för industriarbetarnas behov?*, s. 179.

och åtgärda.²¹ Utredningen om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö lyfter i sitt betänkande att kvinnors arbetsskador inte tas på lika stort allvar som mäns arbetsskador. De påpekar även att det inte läggs lika mycket resurser på att skydda kvinnors arbetsmiljö som på mäns arbetsmiljö.²² Arbetsvillkor som återfinns i kvinnokodade arbetsmiljöer följs upp i lägre omfattning än i manskodade.²³

Arbetsmiljöverket har inte haft samma tradition och inte heller samma rättsliga förutsättningar att ingripa i syfte att påverka brister i den organisatoriska och sociala arbetsmiljön som i den fysiska.²⁴ År 2016 beslutade Arbetsmiljöverket föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4). AFS 2015:4 behandlar ohälsosam arbetsbelastning, kränkande särbehandling, arbetstider, mål för organisatorisk och social arbetsmiljö samt kunskapskrav för chefer och arbetsledare. Utredningen om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö framhåller att det tidigare var ovanligt att Arbetsmiljöverket ställde krav avseende organisatorisk och social arbetsmiljö i sina förelägganden och förbud. I dag ställer Arbetsmiljöverket fyra gånger så många krav på det organisatoriska och sociala arbetsmiljöområdet jämfört med innan föreskrifterna kom till.²⁵ Utredningen påtalar dock att arbetsmiljöreglerna som träffar mansdominerade branscher fortfarande är fler och mer detaljerade, vilket leder till lättare lagföring och bättre arbetsmiljöskydd där än vad som gäller inom kvinnodominerade branscher. Föreskrifterna i AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö är t.ex. inte förenade med sanktionsavgifter. Utredningen om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö föreslår dock att sanktionsavgifter ska kunna utgå även för krav i dessa föreskrifter.²⁶

²¹ Steinberg (2013), *Brott mot arbetsmiljölagen – sanktioner främst för industriarbetarnas behov?*, s. 179.

²² SOU 2022:45, s. 253.

²³ Arbetsmiljöverket (2017), *Rapport 2017:6*, s. 9, och Sjöberg Forsberg (2021), *Makt och möjlighet att förändra? Systematiskt arbetsmiljöarbete i könade offentliga verksamheter*, s. 18.

²⁴ Steinberg (2013), *Brott mot arbetsmiljölagen – sanktioner främst för industriarbetarnas behov?*, s. 179.

²⁵ Andersson (2021), *Krav och resurser i balans: Analys av arbetsmiljörättens nya regel mot stress*, s. 845.

²⁶ SOU 2022:45, s. 255.

6.2.2 Regeringens arbetsmiljöstrategi

Regeringen har en arbetsmiljöstrategi som gäller för åren 2021–2025.²⁷ Arbetsmiljöstrategin anger regeringens långsiktiga politiska inriktning för området. I skrivelsen presenteras hur strategin styr mot uppsatta mål, genomförande av strategin samt hur den ska följas upp. Det övergripande målet för arbetsmiljöstrategin är det av riksdagen beslutade målet för arbetslivspolitikerna om goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både kvinnor och män samt regeringens mål om en arbetsmiljö som förebygger ohälsa och olycksfall, som motverkar att människor utestängs från arbetet, som tar hänsyn till människors olika förutsättningar och som bidrar till utveckling av både individer och verksamheter.²⁸

I arbetsmiljöstrategin lyfter regeringen fram att jämfört med många andra länder är arbetskraftsdeltagandet i Sverige mer jämställt i alla grupper i samhället. Precis som ovan konstaterar regeringen att kvinnor och män i stor utsträckning arbetar inom olika sektorer på arbetsmarknaden med olika villkor och risker i arbetsmiljön. Regeringen lyfter att det i många kvinnodominerade branscher är vanligare med stress och psykiska påfrestningar i arbetet. Regeringens slutsats är att frågor om arbetsmiljö därför också behöver beaktas utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Regeringen pekar i strategin på det förändrade arbetslivet sedan arbetsmiljölagens tillkomst och beskriver hur lagen primärt skyddar arbetare inom industrin. I strategin hänvisas till forskning som visar att ett förhållningssätt till arbetsmiljö där kön inte beaktas ofta bara synliggör den genomsnittliga manliga arbetaren medan de arbetsvillkor som gäller för kvinnor och män som faller utanför normen osynliggörs.²⁹

Regeringen skriver vidare i strategin att arbetsmiljöreglerna bör ses över ur ett jämställdhetsperspektiv. Även om arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter har uppdaterats under åren anser regeringen att det finns anledning att se över hur den organisatoriska och sociala arbetsmiljön kan förbättras för att bland annat komma åt de arbetsmiljörisker som finns i kvinnodominerade sektorer.³⁰

²⁷ Skr. 2020/21:92.

²⁸ Prop. 2011/12:1, utg. omr. 14, avsnitt 4.3, bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88 och prop. 2020/21:1, utg. omr. 14, avsnitt 5.1.

²⁹ Skr. 2020/21:92.

³⁰ Skr. 2020/21:92.

Regeringen beskriver att en del av sjukfrånvaron är relaterad till organisatoriska och sociala faktorer i arbetsmiljön och behöver hanteras på organisatorisk nivå och inte på individnivå. Hela organisationen, på alla nivåer, ska se till att kraven i arbetet balanseras med rätt sorts resurser menar regeringen. Vidare framhålls att Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) är ett steg i riktning mot att synliggöra och åtgärda problem i dessa delar av arbetsmiljön. Regeringen påpekar att Arbetsmiljöverkets samverkan med Försäkringskassan är viktig för att förebygga ohälsa och effektivt arbeta med arbetsanpassning och rehabilitering.

Regeringen skriver även i strategin att arbetsmiljöproblem som relaterar till organisatoriska och sociala faktorer på arbetsplatsen behöver hanteras med samma allvarsamhet som de fysiska riskerna på arbetsplatsen. Enligt regeringen behöver myndigheterna på arbetsmiljöområdet prioritera frågor om organisatorisk och social arbetsmiljö under de kommande åren.³¹

6.2.3 Arbetsmiljöverkets roll

Arbetsmiljöverket ska enligt sin instruktion verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden och främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet. Myndigheten ska också arbeta för att regelverket inom dess verksamhetsområde följs. De ska även ta fram och tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information inom sitt ansvarsområde. Bland andra uppgifter ska de dessutom ansvara för ett informationssystem om arbetsskador, där skillnader mellan kvinnor och män särskilt ska belysas.³²

Arbetsmiljöverket utfärdar föreskrifter inom sitt ansvarsområde och gör inspektioner av hur arbetsgivare lever upp till sitt ansvar enligt arbetsmiljölagen och relevanta föreskrifter. Normalt inspekterar de arbetsplatser som bedöms ha de största arbetsmiljöriskerna, men myndigheten arbetar också i projekt och kampanjer där de riktar sig mot särskilda arbetsmiljöproblem eller branscher.

³¹ Skr. 2020/21:92.

³² Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

Arbetsmiljöverket har sedan flera år tillbaka ett särskilt uppdrag att jämställdhetsintegrera sin verksamhet. Arbetsmiljöverket skriver i sin återrapportering till regeringen om jämställdhetsintegreringen att ojämställdhet i arbetslivet är en bidragande faktor till ohälsa, sjuk-skrivningar och för tidigt utträde från arbetsmarknaden, vilket ger negativa effekter för den ekonomiska självständigheten.

Arbetsmiljöverket beskriver vidare att myndighetens vision om att ingen ska dö på sitt arbete har utvecklats. Från och med 2019 stadgar visionen att ingen ska dö *som en följd av* sitt arbete, dvs. bli sjuk, skadas eller dö av jobbet. På så sätt täcker visionen tydligare in även kvinnors arbetsrelaterade ohälsa. Myndigheten lyfter bl.a. att arbetsrelaterad dödlighet drabbar kvinnor och män, att fler kvinnor än män sjukskrivs av organisatoriska och sociala skäl och att kvinnor och män i kvinnodominerade verksamheter har sämre balans mellan resurser och krav i arbetet.³³

Arbetsmiljöverkets arbete med kvinnors arbetsmiljö

Arbetsmiljöverket bedrev åren 2011–2016 ett arbete fokuserat särskilt på kvinnors arbetsmiljö. I slutrapporten konstaterar de att det genusmönster som råder i samhället, det vill säga att mannen är normen, återfinns även i arbetslivet. De fortsätter med att fastslå att det att kvinnors arbeten värderas lägre får till följd att deras arbetsmiljörisker inte synliggörs tillräckligt och därför inte åtgärdas i tillfredsställande grad. Slutsatsen blir att ett genusperspektiv behövs i det systematiska arbetsmiljöarbetet.³⁴

Enligt vad utredningen erfar hade projektet fokus på belastnings-skador och frågor kring arbetsmiljö under graviditet berördes inte. Det kan dock vara relevant att nämna att slutsatserna av inspektionerna inom ramen för projektet var att undersökningar och riskbedömningar av arbetsförhållandena inte genomförs eller är otillräckliga. Arbetsgivarnas och arbetstagarnas kunskaper ansågs vara otillräckliga till exempel avseende vilka regler som har betydelse för arbetsmiljön, vilka fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som innebär risker för ohälsa och olycksfall, vilka riskbedömningar

³³ Arbetsmiljöverket (2021), *Återrapportering av regeringsuppdraget att ta fram en inriktning till uppdraget jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) 2022–2025*.

³⁴ Arbetsmiljöverket (2015), *Rapport 2015:6*, s. 6.

som är nödvändiga ute i verksamheterna samt vilka åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Arbetsmiljöverkets inspektioner visade att en av orsakerna till de allvarligaste bristerna i det systematiska arbetsmiljöarbetet var otillräcklig förståelse för och insikt om att systematiskt arbetsmiljöarbete är ett kvalitets- och ledningssystem som behöver vara integrerat i den dagliga verksamheten. Inspektörerna fann även en avsaknad av uppföljning på central ledningsnivå av att det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs och fungerar på alla nivåer i verksamheterna. Dessutom visade inspektionerna på kunskapsbrister om vad arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön omfattar, vad arbetsmiljöreglerna kräver och vilka risker som finns i verksamheterna.³⁵

³⁵ Arbetsmiljöverket (2014), *Rapport 2014:3*, s. 18 f.

7 Gravidas nyttjande av socialförsäkringsförmåner

I avsnittet presenteras gravidas nyttjande av socialförsäkringsförmåner. De förmåner som är aktuella är graviditetspenning, sjukpenning och föräldrapenning. I kapitel 3 finns en genomgång av regelverken för förmånerna.

7.1 Statistik från flera källor

Utredningen har kartlagt gravidas nyttjande av socialförsäkringsförmåner i syfte att undersöka hur användningen ser ut i olika yrkesgrupper, i olika åldrar samt för de som fött barn tidigare respektive de som är förstföderskor. Utredningen har även undersökt frågan om kvinnors inkomster under graviditet.

Försäkringskassan har under 2022 presenterat statistik baserat på en registerstudie över kvinnor som födde sitt första barn under perioden 1 januari 2019 till 29 februari 2020.¹ I det här kapitlet presenterar utredningen information från denna rapport i avsnittet tillsammans med redovisning av egna bearbetningar av data för kvinnor som födde barn åren 2018–2021. Bland dessa ingår såväl förstföderskor som omföderskor. Populationen kommer från Socialstyrelsens medicinska födelseregister och består av nästan 450 000 gravida kvinnor som födde barn i Sverige under åren 2018–2021. Data om graviditetspenning, föräldrapenning, sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning kommer från Försäkringskassans datalager STORE. Inkomst och yrke kommer från SCB:s longitudinella databas LISA.

¹ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringskydd*.

Tabell 7.1 Antal gravida kvinnor i populationen fördelat på barnens födelseår

| År | Antal gravida |
|---------------|----------------|
| 2018 | 113 935 |
| 2019 | 112 597 |
| 2020 | 111 174 |
| 2021 | 111 527 |
| Totalt | 449 233 |

Källa: Medicinska födelseregistret, Socialstyrelsen.

7.2 Graviditetspenning

7.2.1 Hög beviljandegrad inom graviditetspenningen

Det är mycket vanligt att den som ansöker om graviditetspenning beviljas förmånen helt eller delvis. Detta skulle, enligt utredningens mening, kunna bero på att den sökande har god kännedom om villkoren för förmånen. Utredningens statistik visar att 89 procent av de gravida som födde barn under 2019 och ansökte om graviditetspenning fick sin ansökan beviljad. Försäkringskassans redovisar en beviljandegrad på 90 procent för förstföderskor vid deras ansökan. Cirka 10 procent av dem som beviljades utgjordes av delvis avslag. Ofta handlar det om att kvinnan beviljas ersättning i lägre omfattning än hon ansökt om. Av dem som inte beviljas ersättning vid första ansökan inkommer 18 procent med en andra ansökan. Dessa beviljas då i hög utsträckning förmånen. Försäkringskassan visar att ansökan om graviditetspenning oftast görs 15 veckor innan barnets födelse. I de yrkesgrupper där det är vanligt att ansöka om graviditetspenning sker ansökan generellt tidigare i graviditeten.²

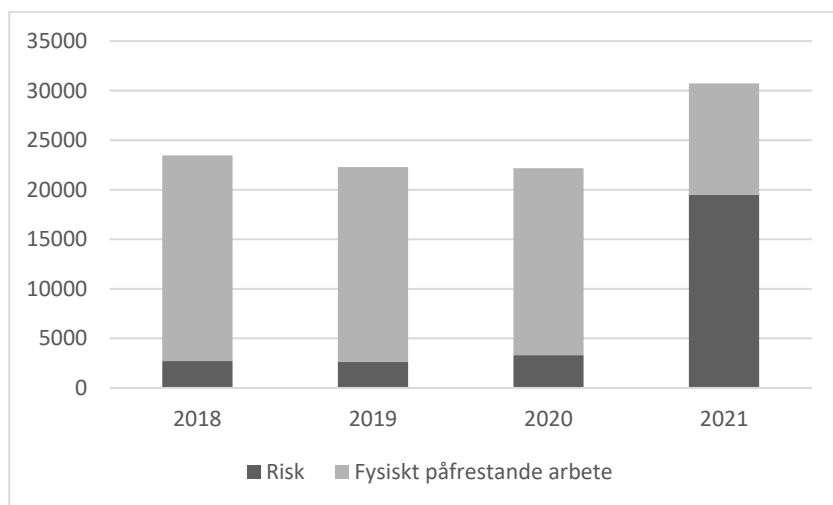
Utredningens beräkningar som avser såväl förstföderskor som andra gravida visar att 20–22 procent av alla gravida beviljades graviditetspenning årligen under perioden 2018–2020. Antalet mottagare av graviditetspenning har legat på 22 000–23 000 per år under perioden. Under år 2021 rådde covid-pandemi och från och med slutet av februari 2021 ansågs gravida vara i riskgrupp för covid-19 från och med graviditetsvecka 20. Gravida som löpte risk att smittas av covid-19 på arbetet kunde därmed ansöka om graviditetspenning. Detta innebar att 30 procent av de gravida som födde barn under

² Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringskydd*, s. 32 f.

2021 ansökte om graviditetspenning och antalet som beviljades graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön ökade avsevärt, antalet mottagare av graviditetspenning var det året nästan 31 000.

Graviditetspenning kan utgå för risker i arbetsmiljön eller för nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete. Utredningens analyser visar att av alla beviljade graviditetspenningärenden har graviditetspenning vid risk utgjort ungefär 11–14 procent årligen. Denna bild förändrades markant för kvinnor som födde barn under 2021, då andelen med graviditetspenning för risker i arbetsmiljön i stället gick upp till 63,5 procent av det totala antalet mottagare.

Figur 7.1 Antal mottagare med graviditetspenning uppdelat på grund för ersättning



Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Försäkringskassans statistik visar att förstfödorskor som har någon utbetalning av graviditetspenning får ersättningen under igenomsnitt 41 nettodagar. Yrken inom bygg- och tillverkningsindustrin utmärker sig med fler ersatta nettodagar (53 respektive 48 dagar i genomsnitt).³

Utredningens bearbetning av statistik för såväl förstfödorskor som andra gravida visar på ett marginellt högre antal nettodagar än Försäkringskassan. Det kan tolkas som att kvinnor som har fött barn

³ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringskydd*, s. 53.

tidigare ansöker om graviditetspenning något tidigare i graviditeten. En del av förklaringen kan vara att omföderns förutom att de är äldre och kanske inte hunnit återhämta sig från tidigare graviditeter, också har erfarenhet både av hur det är att vara gravid samtidigt som de arbetar och av hur det går till rent praktiskt att ansöka om ersättning.

För gravida som födde barn under 2018, 2019 och 2020 beviljades i genomsnitt 43 nettodagar. Från februari 2021 ansågs gravida vara i riskgrupp för covid-19 och för gravida som födde barn under 2021 ökade det genomsnittliga antalet nettodagar till 67,5 dagar. Bland de som fick graviditetspenning på grund av risk var genomsnittet 83,5 nettodagar.

Tabell 7.2 Genomsnittligt antal nettodagar med graviditetspenning per mottagare uppdelat på grund för ersättning samt sammantaget per år 2018–2021

Samtliga mottagare per år

| Barnets födelseår | Genomsnitt totalt | Genomsnitt risk | Genomsnitt fysiskt påfrestande |
|-------------------|-------------------|-----------------|--------------------------------|
| 2018 | 42,5 | 61,0 | 40,1 |
| 2019 | 42,5 | 62,2 | 39,9 |
| 2020 | 43,1 | 59,0 | 40,3 |
| 2021 | 67,5 | 83,5 | 39,8 |

Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

7.2.2 Utgifterna för graviditetspenningen

Historiskt har utgiftsnivåerna för graviditetspenning varit stabila. Covid-pandemin bidrog dock till kraftigt förhöjda utgifter för graviditetspenning under år 2021 och i viss mån även 2022. Utgifterna har sedan dess gradvis minskat och nyttjandet av förmånen har nu återgått till nivåer liknande dem innan covid-19. År 2022 betalade Försäkringskassan ut ersättning för 1,8 miljoner dagar inom graviditetspenning, vilket är betydligt lägre än de 2,5 miljoner dagar som betalades ut 2021. År 2023 prognostiseras antalet utbetalda dagar minska ytterligare, till 1,0 miljoner dagar, för att därefter endast minska svagt under kommande år. Utgifterna inom graviditetspenningen låg 2022 på cirka 1,2 miljarder. För 2023 och närmast följande

år beräknar Försäkringskassan att utgifterna kommer att ligga på ungefär 650–700 miljoner kronor årligen.⁴

7.3 Sjukpenning

Av de gravida som födde barn under 2018, 2019 och 2020 var det mellan 29 och 30 procent som ansökte om sjukpenning under graviditeten. Andelen som ansökte av de gravida som födde barn under 2021 var något lägre, 24 procent, vilket kan antas vara kopplat till covid-pandemin och det ökade nyttjandet av graviditetspenning. Det går inte med säkerhet att säga att sjukskrivningen hade en graviditetsrelaterad orsak, förutom i de sjukfall som har en graviditetsdiagnos som huvuddiagnos, se mer nedan. För övriga diagnoser gäller att de kan vara helt orelaterade till graviditeten eller så kan graviditeten ha förvärrat sjukdomsbesvär i den grad att sjukskrivning krävs.

7.3.1 Hög beviljandegrad även inom sjukpenningen

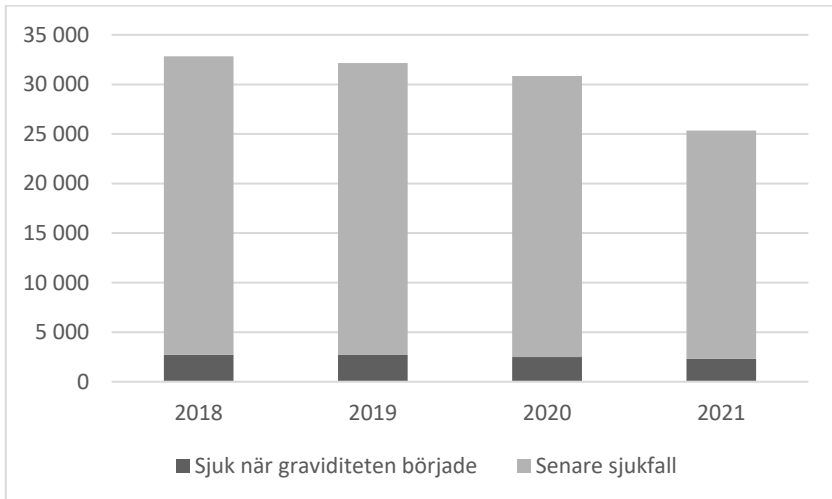
Beviljandegraden är hög även inom sjukpenningen. Utredningens beräkningar visar att 94 procent av ansökningarna beviljas helt eller delvis. Utredningens statistik över gravida visar att 30 000–32 000 gravida per år erhöll sjukpenning under graviditeten under perioden 2018–2020. Under 2021 innebar covid-pandemin att betydligt fler kvinnor beviljades graviditetspenning, se Figur 7.1 ovan. Under samma period minskade antalet gravida sjukpenningmottagare till 25 000.

Utredningens statistik visar att 8–9 procent av de gravida som erhöll sjukpenning under graviditeten var sjukskrivna redan när de blev gravida. Andelen är något högre bland äldre gravida. Nästan sex av tio av de kvinnor som var sjukskrivna när de blev gravida var det för psykiska sjukdomar och syndrom eller beteendestörningar.

⁴ Försäkringskassan (2023), *Utgiftsprognos för budgetåren 2023–2026*, s. 122.

Figur 7.2 Antal gravida sjukpenningmottagare, uppdelat på mottagare som var sjuka när graviditeten började respektive blev sjuka under graviditeten, fördelat på barnets födelseår

Andel i procent



Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Försäkringskassans statistik visar att förstföderskor som får sjukpenning under graviditeten får ersättning under i genomsnitt 57 nettodagar. Antalet dagar med ersättning är högre bland dem som redan har en pågående period med sjukpenning vid graviditetens start (122 dagar) jämfört med dem som inte har det (50,6 dagar).

Utredningens beräkningar, som avser såväl förstföderskor som andra gravida, visar på ett något högre antal genomsnittliga nettodagar med sjukpenning för både de som har sjukpenning när graviditeten börjar och de som startar ett sjukfall med sjukpenning under graviditeten under åren 2018–2020. Det kan tolkas som att gravida som fött barn sedan tidigare har en något sämre hälsa än förstföderskor. Kvinnors sjukfrånvaro ökar efter de har fött sitt första barn.⁵ Graviditet kan dessutom accentuera tidigare sjuklighet och gravida som har varit sjukskrivna tidigare behöver ofta vara det även under graviditeten.⁶

⁵ Försäkringskassan (2014), *Kvinnors sjukfrånvaro. En studie av försttagångsföräldrar*.

⁶ IFAU 2021:17, s. 26.

Tabell 7.3 Genomsnittligt antal nettodagar med sjukpenning per gravid mottagare, år 2018–2021

| Barnets födelseår | Genomsnitt | Genomsnitt om sjukpenning vid graviditetens start | Genomsnitt om ej sjukpenning vid graviditetens start |
|-------------------|------------|---|--|
| 2018 | 60,1 | 129,3 | 53,9 |
| 2019 | 61,1 | 132,8 | 54,5 |
| 2020 | 60,0 | 124,7 | 54,4 |
| 2021 | 60,0 | 117,1 | 54,4 |

Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Bland kvinnor som fick barn under 2019 startade sjukskrivningar som påbörjas under graviditeten i genomsnitt 18 veckor innan förlossningen. Första ansökan om sjukpenning kom i genomsnitt tre veckor senare.⁷ Försäkringskassan konstaterar att det är relativt vanligt att ansöka om sjukpenning flera gånger under en graviditet, både efter ett tidigare beviljande och efter ett avslagsbeslut.⁸

Det är vanligt att gravida är sjukskrivna på deltid, 45 procent av de kvinnor som fick barn under 2019 och fick sjukpenning någon gång under graviditeten var sjukskrivna på deltid.⁹ Försäkringskassan beskriver att sjukskrivning på deltid är vanligare i yrken där färre ansöker om sjukpenning under graviditeten, till exempel yrken med krav på högskolekompetens. Det är även betydligt vanligare att kvinnor med högre inkomst har sjukpenning på deltid. Deltids-sjukskrivning är även vanligare bland kvinnor i yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske. Försäkringskassan menar att en förklaring till detta är att det inom dessa yrkesgrupper ofta finns egenföretagare, som antingen driver sitt företag på deltid eller har administrativa uppgifter på deltid i företaget, till exempel arbetar tungt med djur en del av dagen och hanterar administrationen under resterande del.¹⁰

⁷ Utredningens egna beräkningar.

⁸ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringskydd*, s. 32 och 34.

⁹ Utredningens egna beräkningar.

¹⁰ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringskydd*, s. 53.

7.3.2 Graviditetsrelaterade diagnoser vanligast bland de sjukfall som startar under graviditeten

Utredningens statistik visar att graviditetsrelaterade diagnoser (diagnoskapitel O enligt ICD-1042) utgör 66 procent av de sjukfall som startar under graviditeten. Näst vanligast är psykiatriska diagnoser (diagnoskapitel F) som utgör 11 procent, diagnoser kopplade till det muskuloskeletala systemet (diagnoskapitel M, där till exempel ryggvärk ingår) utgör 6 procent. Diagnoser inom kapitel R förekommer i omkring 4 procent av sjukfallen. Här ingår symtom och sjukdomstecken från matsmältningsorganen, som kan förekomma vid illamående. Även diagnoser inom kapitel M och R kan antas vara kopplade till graviditeten i många fall då de rör tillstånd som har motsvarigheter inom de graviditetsrelaterade diagnoserna.

Försäkringskassan visar att diagnoser kopplade till illamående (O21 och R) till stor del startar under början av graviditeten, till exempel startar 40 procent av alla sjukfall med huvuddiagnosen O21 under den första graviditetsmånaden. Starten på sjukfall med psykiatriska diagnoser är relativt jämnt fördelad över graviditeten, medan de övriga diagnoserna startar under andra halvan av graviditeten.¹¹

Enligt utredningens beräkningar har lite mindre än hälften av de gravida som är sjukskrivna någon gång under graviditeten haft ett tidigare sjukfall under de sista fem åren innan de blev gravida. I den här gruppen är det långt ifrån alla som var sjukskrivna för samma diagnos under graviditeten som de var under sitt tidigare sjukfall, hur vanligt det är skiljer sig dock mellan olika diagnoser. Av de som är sjukskrivna för graviditetsrelaterade diagnoser under graviditeten och som har varit sjukskrivna vid ett annat tillfälle under den senaste fem-årsperioden har knappt 20 procent varit sjukskrivna för en graviditetsrelaterad diagnos tidigare. Motsvarande siffra för psykiatriska diagnoser är över 50 procent.

¹¹ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 58.

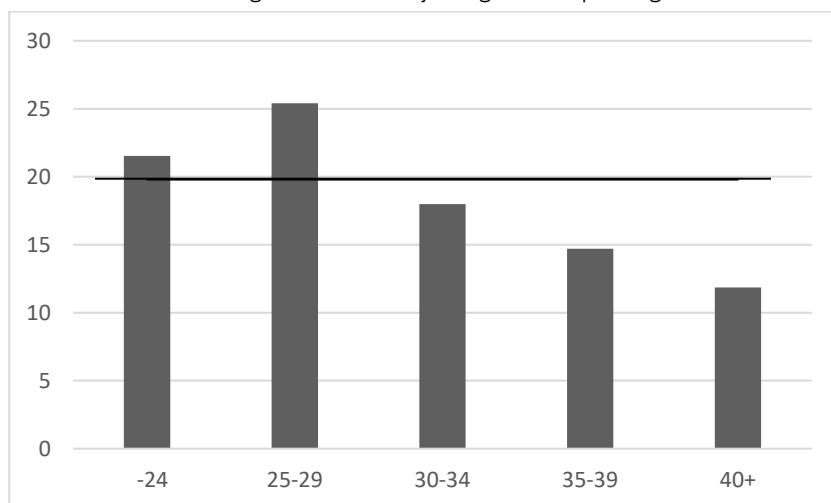
7.4 Vilka ansöker om respektive beviljas sjukpenning och graviditetspenning?

Kvinnor 25–29 år flest bland mottagarna av graviditetspenning

Utredningens statistik visar att en större andel av de kvinnor som födde barn under 2019 och var under 30 år när barnet föddes beviljades graviditetspenning jämfört med de som var 30 år eller äldre, se Figur 7.3. Skillnaderna mellan olika åldersgrupper är mindre inom sjukpenningen. Bland kvinnor som var 24 år eller yngre beviljades 22 procent sjukpenning under graviditeten men från 25 år och uppåt beviljades mellan 29 och 30 procent av de gravida sjukpenning.

Figur 7.3 Andel av gravida som beviljades graviditetspenning fördelat på ålder

Gravida som födde barn 2019, andel i procent, linjen visar total andel av gravida som beviljades graviditetspenning



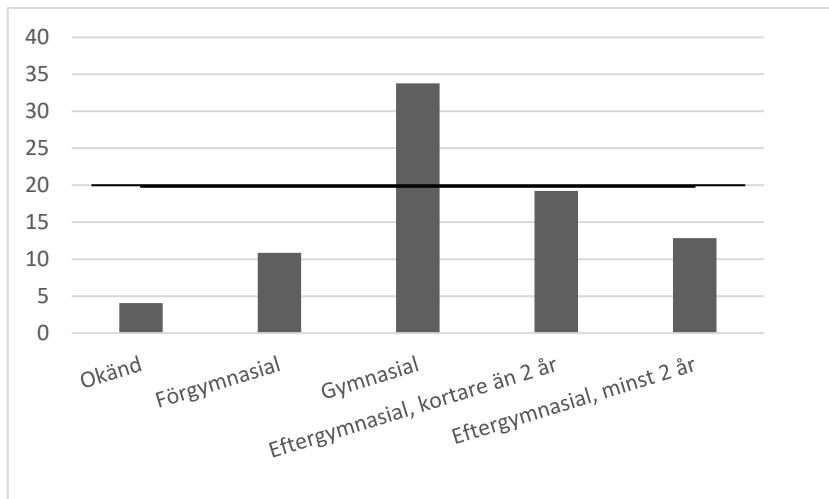
Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan, SCB och Socialstyrelsen.

Vanligast med gymnasial utbildning bland mottagare av graviditetspenning

De gymnasieutbildade utgör 57 procent av alla som födde barn under 2019 och beviljades graviditetspenning och de med eftergymnasial utbildning som är längre än två år utgör 31 procent. Gravida med gymnasial utbildning är överrepresenterade bland de som beviljas graviditetspenning. Av alla gravida beviljades ungefär 20 procent graviditetspenning, motsvarande siffra för gravida med gymnasial utbildning var 34 procent, se Figur 7.4. Av de som hade en eftergymnasial utbildning som är kortare än två år beviljades 19 procent graviditetspenning och av de med en eftergymnasial utbildning som var minst två år beviljades 13 procent förmånen. Det beror delvis på att personer med eftergymnasial utbildning mer sällan har yrken som innebär fysiskt ansträngande moment och att de oftare har arbeten som är mer flexibla i när, var och hur arbetsuppgifterna utförs. Dessa yrken blir därmed inte avsevärt svårare att utföra under graviditeten.

Figur 7.4 Andel av gravida som födde barn under 2019 som beviljades graviditetspenning fördelat på utbildningsnivå

Andel i procent, forskare ingår i gruppen eftergymnasial utbildning över 2 år



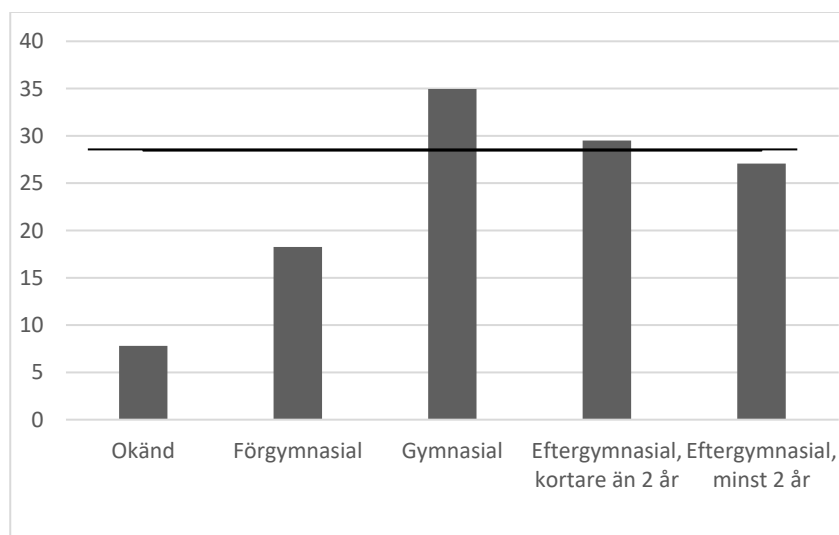
Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan, SCB och Socialstyrelsen. Linjen visar total andel som beviljades graviditetspenning.

Sjukskrivningarna var något mer jämnt fördelade över utbildningsnivåerna. Gravida med gymnasial utbildning var visserligen också överrepresenterade bland de som beviljades sjukpenning men i mindre utsträckning än bland mottagare av graviditetsspenning, se Figur 7.5. Av alla gravida som födde barn 2019 beviljades 28 procent sjukpenning. För gravida med eftergymnasial utbildning kortare än två år respektive minst två år var motsvarande siffra 30 respektive 27 procent.

Gravida med förgymnasial utbildning är underrepresenterade både bland gravida som beviljas graviditetsspenning och sjukpenning. I båda fallen kan en del av förklaringen vara att det är vanligare att personer med förgymnasial utbildning inte uppfyller kraven för arbetsbaserade förmåner. Att andelen som beviljas graviditetsspenning skiljer sig åt mer mellan grupper med olika utbildningslängd jämfört med andelen som beviljas sjukpenning har delvis sin förklaring i att yrke, och i förlängningen utbildningsbakgrunden, har större betydelse för graviditetsspenningen.

Figur 7.5 Andel av gravida som födde barn under 2019 som beviljades sjukpenning fördelat på utbildningsnivå

Andel i procent, forskare ingår i gruppen eftergymnasial utbildning över 2 år



Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan, SCB och Socialstyrelsen.
Linjen visar total andel som beviljades sjukpenning under graviditeten.

Kvinnor som söker sjukpenning har högre inkomster än kvinnor som ansöker om graviditetspenning

Kvinnor som födde barn under 2021 och ansökte om sjukpenning hade en högre genomsnittlig inkomst jämfört med de som ansökte om graviditetspenning, 270 000 kronor jämfört med 256 000 kronor, enligt utredningens egna beräkningar.¹² Kvinnor i den lägsta inkomstkvartilen beviljas sjukpenning mer sällan än kvinnor med högre inkomster. Detta beror sannolikt på att en relativt stor andel av de sökande med lägst inkomst ofta saknar sjukpenninggrundande inkomst, vilket påverkar bedömningen av rätten till ersättning. Skillnaderna i beviljandegrad är betydligt mindre i de övriga tre inkomstkvartilerna.

Vad jobbar de som ansöker om respektive beviljas graviditetspenning eller sjukpenning med?

Det finns stora skillnader mellan olika yrken när det gäller hur vanligt det är att ansöka om graviditetspenning. Av de kvinnor som födde barn under 2019 och ansökte om graviditetspenning arbetade över hälften inom service-, omsorgs-, och försäljningsyrken (SSYK 5), se Tabell 7.4 nedan. Även yrken med krav på fördjupad högskolekompetens inom hälso- och sjukvård (SSYK 22) var tydligt överrepresenterade bland de som ansöker om graviditetspenning. Bortsett från den sistnämnda gruppen var det vanligare att ansöka om graviditetspenning i yrken som kräver lite kortare utbildning.

Det är något vanligare med ansökningar om sjukpenning i de yrken där det är vanligt att ansöka om graviditetspenning men skillnaderna mellan olika yrken är betydligt mindre inom sjukpenningen. Gravida som arbetar i omsorgsyrken sticker dock ut även när det gäller sjukpenningansökningar.

Försäkringskassan visar att sannolikheten att ansöka om graviditetspenning är något lägre bland kvinnor födda utanför Sverige.¹³

¹² Som inkomst används Förvärvsinkomst (enligt arbetsgivardeklaration och aktiv näringsverksamhet, exkl. underskott) och arbetsrelaterade ersättningar.

¹³ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringskydd*, s. 30.

Tabell 7.4 Ansökningar för gravida som födde barn under 2019 fördelat på ersättning och yrke

Andel i procent, yrkeskod inom parentes

| Yrke | Hela populationen | GP | SJP | FP ¹ |
|---|-------------------|------------|------------|-----------------|
| Chefer (1) | 2 | 1 | 2 | 2 |
| Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens inom hälso- och sjukvård (22) | 7 | 13 | 9 | 8 |
| Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens inom utbildning (23) | 8 | 8 | 9 | 8 |
| Övriga yrken med krav på fördjupad högskolekompetens (2) | 12 | 1 | 11 | 13 |
| Övriga yrken med krav på fördjupad högskolekompetens (3) samt militärer (0) | 9 | 3 | 9 | 9 |
| Administration och kundtjänst (4) | 7 | 3 | 7 | 7 |
| Försäljningsyrken inom detaljhandeln m.m. (52) | 6 | 11 | 8 | 6 |
| Omsorgsyrken (53) | 16 | 35 | 23 | 16 |
| Övriga service-, omsorgs- och försäljningsyrken (5) | 3 | 6 | 3 | 3 |
| Lantbruk, trädgård, skog och fiske (6) | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Byggnadsverksamhet och tillverkning (7) | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Maskinell tillverkning och transport (8) | 2 | 4 | 2 | 2 |
| Kortare utbildning eller introduktion (9) | 4 | 7 | 5 | 4 |
| Okänd | 23 | 7 | 10 | 22 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 |

Utredningens egna bearbetningar av data från Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SCB.

¹ För föräldrapenning likställs ansökningar med utbetalningar.

Yrkesgrupperna ovan kan brytas ner i ytterligare underkategorier. Inom många av dessa kategorier beviljas endast ett fåtal personer graviditetspenning varje år. Utredningens statistik visar att av de kvinnor som födde barn under 2019 beviljades nästan 41 procent av alla gravida som arbetade som skötare, vårdare och personliga assistenter (SSYK 534) graviditetspenning. I denna grupp beviljades över 27 procent ersättning mot bakgrund av risker i arbetsmiljön. Två yrken med många mottagare av graviditetspenning är sjuksköterskor (SSYK 222) och undersköterskor (SSYK 532). Över 50 procent av alla gravida sjuksköterskor beviljades graviditetspenning och av dem beviljades 10 procent ersättning mot bakgrund av risker i arbetsmiljön. Av undersköterskorna var det 64 procent som beviljades ersättning varav 5 procent mot bakgrund av risker i arbetsmiljön. Andra yrken där andelen som beviljas graviditetspenning mot bakgrund av risker i

arbetsmiljön är ungefär lika stor är grundskolelärare, fritidspedagoger och förskollärare (SSYK 234), vårdbiträden (SSYK 533), städare och hemservicepersonal (SSYK 911) och snabbmatpersonal, köks- och restaurangbiträden (SSYK 941).

Beviljandegraden avseende såväl sjukpenning som graviditetspenning var relativt hög i samtliga yrkesgrupper. I gruppen högskolekompetens eller militär samt gruppen övriga yrken med fördjupad högskoleutbildning var beviljandegraden inom graviditetspenningen lägre. Graviditetspenningens fokus på fysiskt ansträngande arbete innebär att yrken som inte bedöms som fysiskt ansträngande nog inte kan ligga till grund för ett beviljande av förmånen. Beviljandegraden var något högre i yrken där det är vanligare att ansöka om graviditetspenning.

För sjukpenningen är beviljandegraden genomgående högre än för graviditetspenningen. Högst beviljandegrad finns inom yrken som kräver fördjupad högskolekompetens (SSYK 2) och lägst inom yrkens som kräver kortare utbildning eller introduktion, men skillnaderna är mindre mellan olika yrken jämfört med vid ansökningar om graviditetspenning.

Personer för vilka det saknas information om yrke i statiken beviljas mer sällan sjukpenning och graviditetspenning. Denna grupp kan antas ha en svagare koppling till arbetsmarknaden och oftare sakna arbete eller ha låg eller ingen sjukpenninggrundande inkomst och därför sakna rätt till ersättning. Försäkringskassan beskriver att det är vanligt att kvinnor i denna grupp får avslag en ansökan om sjukpenning på grund av att försäkringsvillkoren inte är uppfyllda, vilket oftast innebär att personen saknar sjukpenninggrundande inkomst.¹⁴

¹⁴ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 34.

Tabell 7.5 Andel av sökande som beviljas ersättning, totalt och i olika yrkesgrupper

Andel i procent, yrkeskod inom parentes

| Yrke | GP | SJP |
|---|-----------|-----------|
| Chefer (1) | 83 | 98 |
| Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens inom hälso- och sjukvård (22) | 91 | 98 |
| Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens inom utbildning (23) | 82 | 96 |
| Övriga yrken med krav på fördjupad högskolekompetens (2) | 81 | 98 |
| Övriga yrken med krav på fördjupad högskolekompetens (3) samt militärer (0) | 84 | 97 |
| Administration och kundtjänst (4) | 85 | 97 |
| Försäljningsyrken inom detaljhandeln m.m. (52) | 88 | 96 |
| Omsorgsyrken (53) | 90 | 94 |
| Övriga service-, omsorgs- och försäljningsyrken (5) | 89 | 95 |
| Lantbruk, trädgård, skog och fiske (6) | 96 | 93 |
| Byggnadsverksamhet och tillverkning (7) | 94 | 95 |
| Maskinell tillverkning och transport (8) | 91 | 97 |
| Kortare utbildning eller introduktion (9) | 89 | 92 |
| Okänd | 83 | 86 |
| Totalt | 89 | 95 |

Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SCB.

7.4.1 Vad händer efter ett avslag på ansökan?

Försäkringskassans statistik visar att cirka 11 procent av förstföderskorna som får avslag på en ansökan om graviditetsspenning ansöker igen om antingen graviditetsspenning eller om sjukpenning och nästan alla av dessa beviljas då ersättning. Bland dem som får avslag på en ansökan om sjukpenning under graviditetens sista 60 dagar är det ovanligt att ansöka om sjukpenning igen, däremot ansöker 24 procent av dessa om graviditetsspenning.¹⁵

Utredningens egna beräkningar visar att av de som födde barn 2019 och fick avslag på sin första graviditetsspenningansökan var det totalt 88 procent som senare under graviditeten nyttjade föräldrapenning, sjukpenning eller graviditetsspenning. Av de som fick avslag på sin första sjukpenningansökan var det totalt 82 procent som senare

¹⁵ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringskydd*, s. 27.

under graviditeten nyttjade föräldrapenning, sjukpenning eller graviditetspenning.

7.5 Föräldrapenning

Föräldrapenning kan nyttjas från 60 dagar innan beräknad förlossning och framåt. Gravida som har barn sedan tidigare kan använda föräldrapenning tidigare givet att de tar ut ersättning för det äldre barnet. Försäkringskassan visar att 48 procent av förstföderskorna nyttjar föräldrapenning under graviditeten. Utredningens beräkningar visar att nästan 66 procent av samtliga gravida som födde barn under 2019 nyttjade föräldrapenning under graviditeten, se Tabell 7.6 nedan. Mellan 52 och 54 procent av de gravida som fick barn under åren 2018–2021 nyttjade föräldrapenning tidigare än 60 dagar innan beräknad förlossning.

De gravida som födde barn 2018 och nyttjade föräldrapenning under graviditeten tog i genomsnitt ut 40 nettodagar under sin graviditet. De som födde barn 2019 och 2020 tog i genomsnitt ut 39 nettodagar och under 2021 när covidpandemin bidrog till en kraftig ökning av antalet kvinnor som beviljades graviditetspenning för risk minskade det genomsnittliga uttaget till 37 nettodagar med föräldrapenning.

Tabell 7.6 Kvinnors föräldrapenninguttag under graviditeten fördelat på vilket år de födde barnet

Andel i procent

| Födelseår | Antal mottagare | Andel av alla gravida | Antal nettodagar i genomsnitt |
|-----------|-----------------|-----------------------|-------------------------------|
| 2018 | 74 193 | 65,1 | 40,0 |
| 2019 | 73 966 | 65,7 | 39,3 |
| 2020 | 72 746 | 65,4 | 38,7 |
| 2021 | 70 906 | 63,6 | 36,9 |

Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Av de gravida som nyttjar föräldrapenning under graviditeten tar ungefär tre av fyra ut föräldrapenningdagar under de 7 sista dagarna innan beräknad förlossning eller senare. De tar i genomsnitt ut 1 till 2 färre nettodagar jämfört med de som bara tar ut föräldrapenning tidigare under graviditeten. Skillnaden kan delvis förklaras med att en del av de som nyttjar föräldrapenning så pass sent under gravi-

diteten bara tar ut ersättningen i glappet mellan graviditetspenningen och barnets födelse samtidigt som en del av de tidigare uttagen kommer av längre perioder av föräldraledighet med äldre barn.

Bland gravida som födde barn under 2020 stod de med låg inkomst för störst andel av föräldrapenninguttaget. Gravida i inkomstkvartil 1 tog ut 37 procent av alla nettodagar, medan gravida i inkomstkvartil 4 tog ut 13 procent av alla nettodagar. Det är visserligen något vanligare att ta ut föräldrapenning bland gravida i inkomstkvartil 2 än i kvartil 1 men den senare gruppen tar ut betydligt fler nettodagar i genomsnitt, se Tabell 7.7.

Tabell 7.7 Föräldrapenninguttag under graviditeten för kvinnor som födde barn 2020, fördelat på inkomst

Andel i procent

| Inkomstkvartil | Antal mottagare | Andel av alla gravida | Antal nettodagar i genomsnitt |
|----------------|-----------------|-----------------------|-------------------------------|
| 1 | 18 181 | 68 | 57 |
| 2 | 18 998 | 71 | 39 |
| 3 | 17 351 | 65 | 33 |
| 4 | 15 464 | 58 | 24 |
| Totalt | 72 746 | 65 | 39 |

Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan, SCB och Socialstyrelsen.

Det är vanligare att enbart ta ut föräldrapenning än att kombinera den med andra ersättningar under graviditeten, sex av tio gravida som födde barn under 2019 och tog ut föräldrapenning under graviditeten nyttjade varken sjuk- eller graviditetspenning. Samtidigt är det relativt vanligt att de som får avslag på ansökningar om sjuk- eller graviditetspenning väljer att ta ut föräldrapenning. Av de som fått avslag på graviditetspenning tog 62 procent ut föräldrapenning, och av de som fick avslag på sjukpenning tog 32 procent ut föräldrapenning. De som fick avslag på sin ansökan tog ut fler dagar med föräldrapenning än de som fick sin ansökan beviljad. De som fick avslag på sin ansökan om graviditetspenning tog i genomsnitt ut 32 dagar med föräldrapenning jämfört med 24 nettodagar för de som fick sin ansökan beviljad. För sjukpenning var motsvarande siffror 45 nettodagar med föräldrapenning vid avslagen ansökan och 28 dagar vid beviljad ansökan. De här grupperna utgör dock en relativt liten andel, ungefär 4 procent, av de som enbart nyttjade föräldrapenning under graviditeten.

Sammantaget fyller föräldrapenningen flera funktioner för gravida. Ersättningen används ofta i slutet av graviditeten, bland annat som ett sätt att erhålla kompensation för förlorad inkomst i glappet mellan graviditetspenningperiodens upphörande och förlossningen. Föräldrapenningen används också som ett alternativ för gravida som får avslag på sina ansökningar om sjuk- eller graviditetspenning samt av gravida som känner ett behov av att minska sitt arbete i slutet av graviditeten utan att det är aktuellt med andra ersättningar.

7.6 Hur rör sig gravida mellan förmånerna?

Utredningen har studerat hur gravida rör sig mellan förmåner under 2019. Totalt fick närmare 113 000 gravida barn under året och av dem nyttjade drygt 81 procent någon föräldra-, graviditets- eller sjukpenning under graviditeten. Föräldrapenning användes av närmare 66 procent av kvinnorna. En del av den här föräldrapenningen togs ut för ett äldre syskon. Drygt 28 procent fick sjukpenning under graviditeten, av dem hade drygt 8 procent en pågående sjukskrivning när de blev gravida. Nästan 20 procent använde graviditetspenning och lite mindre än 19 procent nyttjade ingen av dessa ersättningar under graviditeten.

Föräldrapenning är den ersättning som flest kvinnor använder under graviditeten. Förstföderskor använder föräldrapenning i betydligt lägre utsträckning. Försäkringskassan visar att knappt 46 procent av förstföderna tar ut föräldrapenning under graviditeten.¹⁶ Att omföderna nyttjar ersättningen i större utsträckning är väntat. Det kan handla om uttag för ledighet med ett äldre syskon som inte hunnit börja på förskolan, nästan var femte gravid kvinna som endast tar ut föräldrapenning under graviditeten föder inte barn i direkt anslutning till perioden med föräldrapenning, se Figur 7.6. Men det kan också bero på att omföderna som har föräldrapenning-dagar kvar för äldre barn känner sig mindre benägna att begränsa uttaget under graviditeten. Även erfarenheten av tidigare graviditeter kan påverka hur mycket kvinnorna tror att de kommer orka arbeta i slutet av graviditeten. Var fjärde kvinna som har föräldrapenning som sin första ersättning under graviditeten går sedan vidare till sjuk- eller graviditetspenning, se Figur 7.6.

¹⁶ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 52.

Andelen som beviljas sjukpenning eller graviditetspenning skiljer sig inte lika mycket åt mellan först- och omfödorskör. Av förstfödorskorna var det 24 procent som beviljades graviditetspenning och 24 procent som beviljades sjukpenning under graviditeten.¹⁷ För alla gravida var det 20 respektive 28 procent.

Det är 20 procent av de gravida som har sjukpenning som sin första ersättning under graviditeten och 12 procent av dem hade ett pågående sjukfall när de blev gravida. Enligt Försäkringskassan var det nästan 27 procent av förstfödorskorna som hade sjukpenning som sin första ersättning under graviditeten. Skillnaden beror i huvudsak på att gravida som har barn sedan tidigare tar ut mer föräldrapenning tidigare under graviditeten. Drygt 35 procent av de som hade sjukpenning som sin första ersättning var fortsatt sjukskrivna fram till förlossningen medan 21 procent påbörjade en period med graviditetspenning efter sjukskrivningen. Av dessa var det 56 procent som gjorde det direkt efter sista dagen av sjukskrivning. Resterande tog ut föräldrapenning, 29 procent, eller en period utan ersättning innan förlossningen, 14 procent, efter sin inledande sjukskrivning.

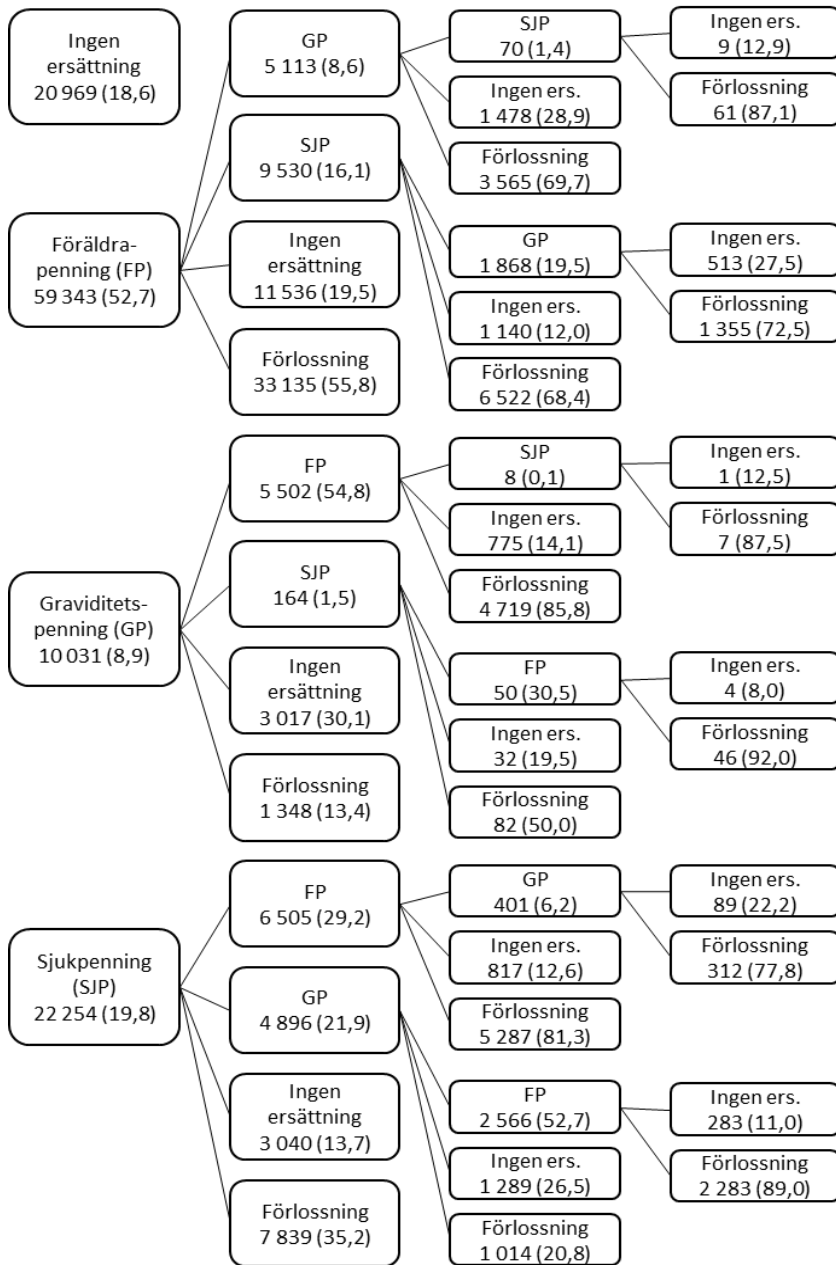
Nästan 9 procent av kvinnorna hade graviditetspenning som sin första ersättning under graviditeten. Av dem var det drygt 13 procent som födde så långt innan beräknad förlossning att de hade graviditetspenning så sent som dagen innan förlossningen. Av övriga graviditetspenningmottagare var det drygt 63 procent som gick vidare till föräldrapenning, 2 procent som fick sjukpenning och 35 procent som hade en period utan ersättning innan förlossningen.

Figur 7.6 visar hur gravida kvinnor som födde barn under 2019 rörde sig mellan föräldrapenning, graviditetspenning och sjukpenning. Längst till vänster visas hur många och hur stor andel som började med respektive ersättning. Summan av alla rutor med en ersättning visar det totala antalet mottagare. Till exempel var det totalt 73 966 gravida, 66 procent, som nyttjade föräldrapenning under graviditeten. Längs till vänster går det att utläsa att nästan 53 procent eller 59 343 gravida hade föräldrapenning som sin första ersättning under graviditeten. Totalt var det 67 575 gravida som hade en ersättning sista dagen före förlossningen. Det motsvarar 60 procent av alla gravida som födde barn under året och 74 procent av alla gravida som nyttjade någon av ersättningarna under graviditeten.

¹⁷ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringskydd*, s. 27.

Figur 7.6 Föräldra-, graviditets- och sjukpenninguttag under graviditeten för kvinnor som födde barn under 2019

Antal (andel i procent inom parentes)



Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

7.6.1 Kvinnor som inte nyttjar någon förmån

Utredningens statistik visar att mer än fyra av fem kvinnor nyttjar graviditetspenning, sjukpenning eller föräldrapenning under graviditeten. Kvinnor som inte nyttjar någon förmån kan antingen arbeta som vanligt eller nyttja kompensationsledighet eller semester för att kunna vara lediga under graviditeten. I den här gruppen finns framför allt gravida med låg respektive hög inkomst. Utredningens egna beräkningar visar att nästan en tredjedel av de gravida som inte nyttjar någon av ersättningarna befinner sig i den lägsta inkomstkvartilen och drygt en tredjedel befinner sig i den högsta inkomstkvartilen.

Försäkringskassans statistik visar att både inom graviditetspenning och sjukpenning är beviljandegraden lägst i gruppen där det saknas uppgift om yrke i statistiken. Denna grupp kan antas ha en svagare koppling till arbetsmarknaden och oftare sakna arbete eller ha låg eller ingen sjukpenninggrundande inkomst och därför sakna rätt till ersättning. Försäkringskassan beskriver att det är vanligt att kvinnor i denna grupp får avslag en ansökan om sjukpenning på grund av att försäkringsvillkoren inte är uppfyllda, vilket oftast innebär att personen saknar sjukpenninggrundande inkomst.¹⁸ Det finns även i gruppen som inte nyttjar någon förmån gravida som inte är uppfyller villkoren för att anses som försäkrad i Sverige genom bosättning, t.ex. kvinnor som saknar uppehållstillstånd i Sverige.

En del av förklaringen till att gravida med höga inkomster också är överrepresenterade bland de som inte tar ut någon av de tre ersättningarna under graviditeten är att det är relativt vanligt att högavlönade yrken är mindre fysiskt krävande och mer flexibla vad gäller möjlighet till hemarbete och pauser under arbetsdagen.

7.7 Uttag av förmåner under de sju sista dagarna innan beräknad förlossning

Utredningen har undersökt nyttjandet av föräldrapenning under de sista sju dagarna innan beräknad förlossning. Under 2018 och 2019 var det 51 procent av de gravida som nyttjade föräldrapenning i någon utsträckning under denna period. Av alla gravida föräldrapenning-mottagare nyttjade dock mer än 75 procent ersättningen någon gång

¹⁸ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 34.

under de sista 7 dagarna innan beräknad förlossning. Det här kan delvis förklaras med att föräldrapenning i stor utsträckning används av gravida som inte kan få sjuk- eller graviditetspenning och i glappet mellan en period av graviditetspenning och förlossning.

Under 2021 sjönk andelen av de gravida som nyttjade föräldrapenning någon gång under graviditeten något, vilket kan bero på att fler i stället under pandemin fick graviditetspenning, och därmed kunde spara föräldrapenningdagar. Det utökade hemarbetet kan också, för många kvinnor, ha inneburit ett mindre behov av att avstå arbete för att vila inför förlossningen.

Under 2018–2020 tar de gravida som använder föräldrapenning under de sju sista dagarna innan beräknad förlossning i genomsnitt ut en nettodag mindre än gravida föräldrapenningmottagare som nyttjar förmånen tidigare under graviditeten men inte använder någon föräldrapenning under de sista sju dagarna innan beräknad förlossning. Under 2021 ökar skillnaden till två nettodagar.

Jämfört med hur föräldrapenningen nyttjas under graviditeten är det en betydligt mindre andel av sjukskrivningarna som sträcker sig till de sista 7 dagarna innan beräknad förlossning. Under 2018–2020 var det mellan 10 och 11 procent av alla gravida som var sjukskrivna minst en av de sista 7 dagarna innan beräknad förlossning. Under 2021 gick andelen ner till något under 9 procent. Sett till gravida som varit sjukskrivna någon gång under graviditeten har andelen gått från drygt 38 procent under 2018 till nästan 35 procent under 2021. En del av förklaringen är att relativt många sjukskrivningar avslutas för att den gravida i stället beviljas graviditetspenning och efter detta är det ovanligt att återigen bli sjukskriven. Sammantaget nyttjar nästan 80 procent av gravida som varit sjukskrivna någon gång under graviditeten någon ersättning under de sista sju dagarna före beräknad förlossning.

Gravida som var sjukskrivna under de sista 7 dagarna före beräknad förlossning tog ut betydligt fler nettodagar i genomsnitt jämfört med gravida för vilka sjukskrivningen avslutades tidigare. Under 2018 tog de som var sjukskrivna sista veckan innan beräknad förlossning ut 79 nettodagar i genomsnitt jämfört med 49 nettodagar för gravida vilkas sjukskrivning avslutats tidigare. En del av förklaringen ligger i att sjukskrivningar inte sällan avslutas för att den gravida beviljas graviditetspenning i stället.

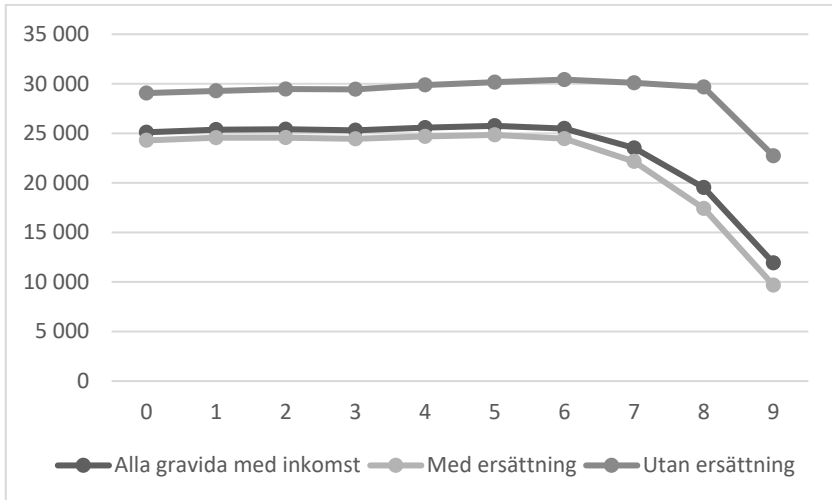
7.8 Hur påverkas gravidas inkomster under graviditeten?

Utredningen har tittat på månadsinkomster för gravida som födde barn under 2020. Totalt hade utredningen inkomstuppgifter för 110 973 gravida och av dem saknade 18,6 procent inkomst under alla graviditetens månader. Inkomstuppgifterna inkluderar inte ersättningar från socialförsäkringar och utredningen kan därför inte uttala sig om kvinnornas sammanlagda inkomster på månadsbasis. Eftersom inkomstuppgifterna finns tillgängliga per kalendermånad följs inkomstutvecklingen per kalendermånad från den månad då barnet föds och nio månader bakåt. Utredningen benämner dessa månader som graviditetsmånad 0 till och med 9, där månad 0 är den kalendermånad då kvinnorna i genomsnitt blev gravida och 9 är den kalendermånad då barnet föds.

De gravida hade en genomsnittlig inkomst på 25 100 kronor under graviditetens första månad, månad 0, se Figur 7.7. I månad 8 hade de en genomsnittlig inkomst på 19 500 kronor, vilket motsvarar en minskning på 22 procent. De gravida som tog ut föräldrapenning, graviditetspenning eller sjukpenning någon gång under graviditeten hade en lägre genomsnittlig inkomst under graviditetens första månad jämfört med de som inte tog ut någon av ersättningarna under graviditeten, 24 300 jämfört med nästan 29 100. Den genomsnittliga inkomsten minskar både mer och tidigare för de som tagit ut någon av ersättningarna. Deras inkomster minskar med 6 procent i månad 7 och 28 procent i månad 8. För gravida som inte nyttjat någon av ersättningarna minskar den genomsnittliga inkomsten först i månad 9.

Figur 7.7 Genomsnittlig inkomst per kalendermånad under graviditeten fördelat på om den gravida tog emot graviditets-, föräldra- eller sjukpenning eller inte

Gravida som hade inkomster under graviditeten och fick barn 2021, månad 0 är kalendermånaden då de blev gravida och månad 9 är kalendermånaden då barnet föddes



Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan, SCB och Socialstyrelsen där månadsinkomst är kontant bruttolön för anställning eller nettoinkomst av näringsverksamhet för egenföretagare från LISA.

Under månad 8, månaden innan förlossningen, var det 81,7 procent av alla gravida som nyttjade någon av ersättningarna, se Tabell 7.8. Resterande 18,3 procent nyttjade inte någon av ersättningarna under månad 8. Av alla gravida var det 12,7 procent som inte nyttjade någon ersättning under månad 8 och ändå bibehöll minst 75 procent av sin inkomst jämfört med den månad de blev gravida, månad 0. Resterande 5,6 procent av de gravida som inte nyttjade någon ersättning under månad 8 hade inkomster som var under 75 procent av vad de hade månad 0. Merparten av dessa, 4,4 procent av alla gravida, hade en inkomst som var mindre än 25 procent av vad de hade månad 0. Det här kan tolkas som att 87,3 procent av alla gravida antingen nyttjar någon av ersättningarna eller går ner minst 25 procent i arbetstid under kalendermånaden innan den kalendermånad då barnet föds. Exakt hur stor andel som arbetar fram till förlossningen är svårt att svara på baserat på de uppgifter utredningen har tillgång till men de resterande 12,7 procenten av de gravida har i genomsnitt

två veckor kvar till förlossningen efter månad 8 och det är därför möjligt att även de går ner i arbetstid eller tar semester sista tiden innan förlossningen.

Tabell 7.8 Månadsinkomsten under kalendermånaden innan förlossningen (månad 8) som andel av månadsinkomsten under kalendermånaden nio månader innan förlossningen (månad 0) fördelat på om den gravida nyttjat någon av ersättningarna under de sista 60 dagarna innan förlossningen

Andel i procent

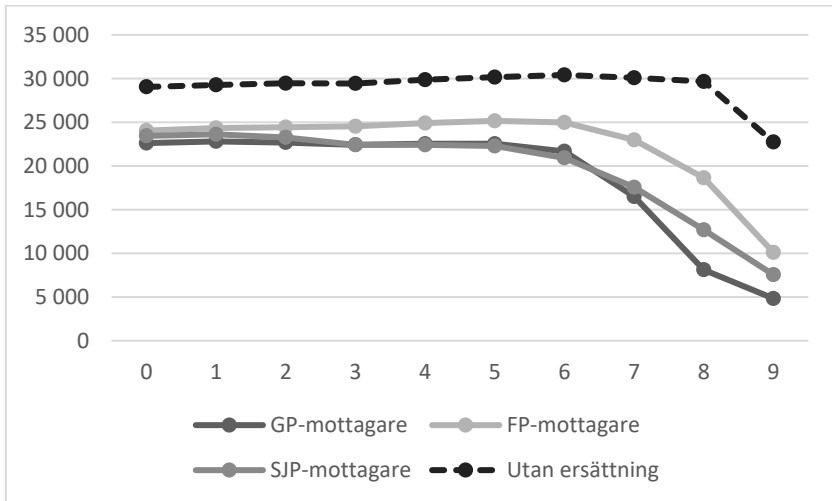
| Andel av inkomsten under månad 0 | Ingen ersättning | Minst en ersättning | Totalt |
|----------------------------------|------------------|---------------------|--------------|
| 0–25% | 4,4 | 34,6 | 39,0 |
| 26–50% | 0,4 | 7,3 | 7,7 |
| 51–75% | 0,8 | 8,3 | 9,1 |
| 76–100% | 12,7 | 31,5 | 44,2 |
| Totalt | 18,3 | 81,7 | 100,0 |

Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan, SCB och Socialstyrelsen där månadsinkomst är kontant bruttolön för anställning eller nettoinkomst av näringsverksamhet för egenföretagare från LISA.

Gravida som tar ut föräldrapenning under graviditeten har något högre genomsnittlig inkomst under hela graviditeten jämfört med gravida som tar ut graviditets- eller sjukpenning, se Figur 7.8. Deras inkomst minskar också senare, månad 7 jämfört med månad 2 för de som beviljas sjukpenning och månad 3 för de som beviljas graviditetspenning. För de sistnämnda minskar inkomsten mer drastiskt i slutet av graviditeten.

Figur 7.8 Genomsnittlig månadsinkomst under graviditeten fördelat på ersättning under graviditeten

Gravida som hade inkomst under graviditeten och fick barn 2021



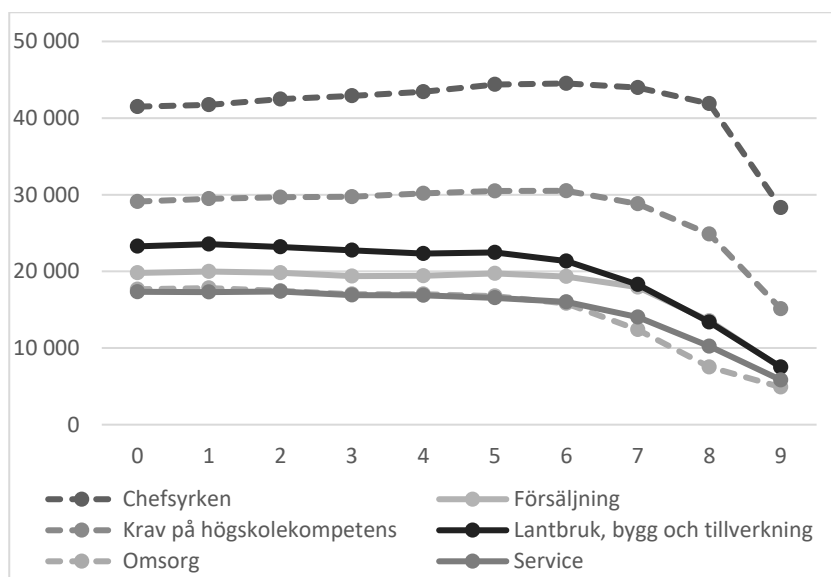
Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan, SCB och Socialstyrelsen där månadsinkomst är kontant bruttolön för anställning eller nettoinkomst av näringsverksamhet för egenföretagare från LISA.

Obs! Eftersom många gravida tar emot flera ersättningar under graviditeten finns samma individer med i flera grupper i figuren.

Även om inkomstnivåerna skiljer sig åt mellan gravida med olika utbildningsnivå eller yrke så är mönstret detsamma, minskningen kommer omkring månad 7 och fortsätter fram till månad 9. Jämfört med övriga yrkesgrupper har chefer och gravida med yrken som kräver högskolekompetens högre inkomst, se Figur 7.9. Deras inkomst minskar senare under graviditeten och relativt den inkomst de hade när de blev gravida minskar inkomsten mindre. Det omvända gäller för kvinnor i omsorgs- och serviceyrken. Deras initiala inkomst är lägre, den börjar minska något redan under månad 3 och jämfört med när de blev gravida har inkomsten minskat med 57 respektive 41 procent månad 8. Motsvarande siffra kvinnor med yrken som kräver högskolekompetens är 15 procent och för chefer är lönen relativt oförändrad.

Figur 7.9 Genomsnittlig månadsinkomst fördelat på yrke

Gravida som hade inkomster under graviditeten och födde barn 2021



Utredningens bearbetningar av data från Försäkringskassan, SCB och Socialstyrelsen där månadsinkomst är kontant bruttolön för anställning eller nettoinkomst av näringsverksamhet för egenföretagare från LISA.

Hur mycket inkomsterna minskar under graviditeten beror främst på hur länge den gravida kan fortsätta arbeta, vilket i sin tur beror både på kvinnans mående och hennes typ av yrke. Inom omsorgs- och serviceyrken är det vanligare att beviljas graviditetspenning medan kvinnor med yrken som kräver högskolekompetens ofta kan arbeta längre och i stället söker sjukpenning vid en arbetsförmågenedsättning.

Ersättningarna kompenserar i viss mån för den förlorade inkomsten men kvinnor med inkomster över 7,5 prisbasbelopp som beviljas graviditetspenning får i genomsnitt mindre i ersättning per dag jämfört med om de beviljats sjukpenning där taket för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst är högre. Dessutom är det relativt vanligt med avtalsersättning till personer som är sjukskrivna och i viss mån även till de som tar ut föräldrapenning, något som generellt sett inte finns för kvinnor som beviljas graviditetspenning.

En av de grupper som kan antas drabbas hårdast ekonomiskt av graviditet är kvinnor med mer osäkra anställningar och därmed med sämre tillgång till arbetsbaserade förmåner. Enligt utredningens skattningar har andelen av de gravida som saknar SGI, eller som åtminstone inte uppfyller 240-dagarsvillkoret, varierat mellan 15 och 18 procent under 2018–2020, vilket indikerar att det den här gruppen är långt ifrån försumbar. Bosättningsbaserade förmåner fyller här en viktig funktion.

7.9 Sammanfattning av statistiken över gravidas nyttjande av socialförsäkringsförmåner

Sammanfattningsvis använder mer än fyra av fem gravida någon av ersättningarna under graviditeten, framför allt under graviditetens sista två månader. Det är en del av förklaringen till att deras arbetsinkomster samtidigt minskar i slutet av graviditeten. Kvinnor inom yrken som kräver kortare utbildning är överrepresenterade bland dem som beviljas graviditetspenning, delvis därför att fysiskt påfrestande arbete är vanligare inom till exempel service-, omsorgs- och försäljningsyrken än i många av de yrken som kräver fördjupad högskolekompetens. Kvinnor som beviljas graviditetspenning har också lägre genomsnittlig inkomst än de som beviljas sjukpenning. Utöver att gravida inom omsorgsyirken är överrepresenterade bland dem som beviljas sjukpenning är skillnaden mindre vad gäller yrke och utbildningsnivå inom sjukpenningen än inom graviditetspenningen. Det är väntat givet att sjukpenning endast kräver sjuklig nedsättning av arbetsförmågan och inte ställer några objektiva krav på arbetets art.

Föräldrapenning är den ersättning som används av flest gravida och det är mycket små skillnader i nyttjande mellan gravida inom olika yrken. Ungefär 40 procent av de som nyttjar föräldrapenning beviljas även graviditets- eller sjukpenning. De använder då färre föräldrapenningdagar jämfört med de som fått avslag på sin ansökan eller som inte har sökt graviditets- eller sjukpenning. Det mer intensiva uttaget av föräldrapenning bland de som inte beviljas eller söker graviditetspenning eller sjukpenning samt kombinerandet av ersättningar kan tolkas som att graviditetspenning och sjukpenning inte till fullo omhändertar all arbetsförmågenedsättning som orsakats av

graviditet. Baserat på de gravidas uttagsmönster och sjunkande inkomster bedömer utredningen att betydligt mer än 90 procent av alla gravida går ner i arbetstid eller slutar arbeta helt och hållet under slutet av graviditeten då en särskild graviditetsförmån saknas.

8 Nordisk utblick

I avsnittet beskrivs översiktligt de nordiska grannländernas socialförsäkringsskydd för gravida.

8.1 Sammanfattning

Utredningen har erhållit uppgifterna avseende de olika ländernas socialförsäkringsskydd för gravida genom intervjuer med representanter för ländernas ansvariga departement och/eller utbetalande myndighet.

Samtliga nordiska länder har någon form av förmån som kan tas ut under graviditeten. Finland och Danmark har en generell graviditetspenning. I Norge ska föräldrapenninguttaget inledas senast tre veckor innan beräknad förlossning och dessa dagar kan inte sparas till efter förlossningen. På Island kan en förmån motsvarande den svenska föräldrapenningen tas ut innan förlossning. Inget av länderna kommer i närheten av det antal ersättningsdagar som kvinnor i Sverige kan ta ut inom föräldrapenningen, även om man lägger samman de förmåner som kan tas ut under graviditeten och därefter. Dock är ersättningsnivån ofta högre än i den svenska graviditetspenningen och föräldrapenningen. Jämförelsen är ungefärlig eftersom hänsyn inte har tagits till sådant som eventuella kvalificeringsvillkor till förmånerna, möjlighet till ledighet utan ersättning och att olika länder dessutom kan ha olika regler avseende hur intensivt uttaget måste vara för att till exempel skydda den sjukpenninggrundande inkomsten.

Graviditetspenning på grund av nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete finns endast i Sverige. I samtliga länder har arbetsgivare ansvar för att undanröja risker i arbetsmiljön och det finns även i alla länder någon form av förmån för den gravida arbets-

tagare som inte kan arbeta på grund av risker i arbetsmiljön. I Sverige kan vissa arbetssituationer som kan ersättas genom graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön även ersättas inom graviditetspenning vid fysiskt påfrestande arbete, ersättningarna är alltså delvis överlappande. Övriga nordiska länders graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön rymmer mycket av det som graviditetspenning för fysiskt påfrestande arbete ersätter i Sverige.

Länderna har olika former av lösningar vad gäller sjukdom under graviditet. I Norge har gravida kvinnor möjlighet att få sjukpenning, precis som i Sverige, men norska arbetsgivare kan ansöka om att slippa betala sjuklön om sjukdomen är graviditetsrelaterad. I Danmark får kvinnan inte vanlig sjukpenning vid graviditetsrelaterad sjukdom, såsom exempelvis svår foglossning, utan mottar i stället moderskapspenning. Islands lösning ser likartad ut, men där utgår en särskild föräldrapenning under två månader för denna form av sjuklighet.

De övriga nordiska länderna har under senare år utvidgat sina föräldrapenningförmåner och samtidigt tagit steg mot ökad reservering av dagar för respektive förälder. Sverige har i det nordiska perspektivet sedan länge en generös och flexibel föräldrapenningförmån, som möjliggör för föräldern att avstå från arbetet under lång tid såväl under graviditet som för att ta hand om barn.

Enligt mödraskyddsdirektivet¹ ska EU:s medlemsstater säkerställa att kvinnor är berättigade till sammanhängande ledighet med skälig ersättning under minst 14 veckor under tiden före eller efter en förlossning. Av denna tid är två veckor obligatoriska att ta ut som ledighet antingen före eller efter förlossningen.

¹ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).

Tabell 8.1 Nordisk jämförelse av socialförsäkringsförmåner under graviditet samt föräldrapenning el. motsvarande

| | Generell GP | GP risk | GP nedsatt arbetsförmåga | Sjukförmån graviditet | FP under graviditet | Maximal längd eventuell generell GP+ FP |
|----------------|--|---------|--------------------------|---|--|---|
| Danmark | Ja, från 4 v innan BF | Ja | Nej | Barseldagspenge eller sjukpenning | Nej | 250 dagar |
| Finland | Ja, tidigast 5 v och senast 2 v innan BF | Ja | Nej | Sjukpenning | Nej | 297 dagar |
| Island | Nej | Ja | Nej | Särskild föräldrapenning 2 månader före BF | 1 mån före BF | 210 dagar |
| Norge | Nej | Ja | Nej | Sjukpenning (AG kan slippa betala sjuklön till gravida) | Tidigast 60 dagar innan BF och senast 3 v innan BF | 170 dagar |
| Sverige | Nej | Ja | Ja | Sjukpenning | 60 dagar före BF | 390 dagar |

Uppgifterna om antal veckor och dagar är en ungefärlig beräkning eftersom olika länder beräknar dagar för uttag olika.

BF = beräknad förlossning.

AG = arbetsgivare.

FP = föräldrapenning.

8.2 Finland

8.2.1 Reformering av familjepolitiken

I Finland har systemet för föräldradagar, i vilket graviditetspenning ingår, nyligen reformerats och en ny form av graviditetspenning och särskild graviditetspenning har införts från och med augusti 2022.

Bakgrunden till reformen var det ojämlika uttaget av föräldradagighet och de konsekvenser detta har för kvinnors ställning på arbetsmarknaden, kvinnors löner och pensioner samt jämställdheten

i relationen mellan föräldrarna. Föräldrapenningdagarna blir fler till antalet men delas upp mellan föräldrarna. Moderskapspenningen, som tidigare kunde användas såväl innan som efter förlossning, ersätts av graviditetspenning som enligt huvudregeln ska användas innan barnet är fött. När barnet har fötts har föräldrarna tillsammans 320 föräldrapenningdagar uppdelade mellan sig. 63 dagar per förälder kan inte överlätas till den andra.

8.2.2 Graviditetsledighet och graviditetspenning

Graviditetsledigheten, en särskild ledighetsperiod, börjar 40 vardagar (måndag–lördag) före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. Graviditetsledigheten kan också inledas senare, men ledigheten måste påbörjas senast 14 vardagar före den beräknade dagen för förlossningen. Om kvinnan inte är anställd kan hon inleda graviditetsledigheten efter eget val 14–30 vardagar före den beräknade tidpunkten för barnets födelse. De beskrivna tidpunkterna för när graviditetsledigheten kan inledas ligger senare i graviditeten än de gjorde innan reformen, vilket anses positivt för gravida och arbetsgivare.

Graviditetspenningen har som syfte att göra det möjligt att sluta arbeta i slutet av graviditeten och att få ersättning för det inkomstbortfall som detta medför. Ansökan om graviditetspenning kan göras när graviditeten varat 154 dagar. Finlands motsvarighet till Försäkringskassan, FPA/Kela, betalar ut graviditetspenning för 40 vardagar (måndag–lördag) oberoende av barnets faktiska födelsestidpunkt. Graviditetspenningdagarna ska tas ut i en följd och de kan inte flyttas fram för att tas ut senare. Om barnet föds innan kvinnan har hunnit bli graviditetsledig börjar graviditetspenningen betalas ut genast den följande vardagen efter att barnet fötts.

Om kvinnan är anställd ska hon informera arbetsgivaren om sin graviditetsledighet senast två månader innan ledigheten börjar. Om kvinnan får lön för tiden med graviditetsledighet betalar FPA/Kela graviditetspenningen till arbetsgivaren för samma tid.

Om den gravida har ett arbete där hon blir utsatt för strålning, kemiska ämnen eller smittsamma sjukdomar och riskfaktorerna inte kan undvikas i arbetet samt arbetsgivaren inte kan ordna andra arbetsuppgifter för henne under graviditeten, kan hon utebli från arbetet genast när graviditeten har konstaterats. För frånvarotiden får hon

då särskild graviditetspenning. Särskild graviditetspenning betalas tills den egentliga graviditetspenningperioden börjar. Utbetalningen av den särskilda graviditetspenningen upphör om arbetsförhållandena görs trygga och den gravida kan återgå till arbetet, eller om anställningen upphör.

Graviditetspenningen och den särskilda graviditetspenningen är inkomstbaserade och innebär en kompensation på upp till 90 procent av arbetsinkomsterna. Även studenter har rätt till graviditetspenning, då på en lägstnivå om de inte har inkomster av arbete.

Gravida har rätt till sjukdagpenning (motsvarande ungefär svensk sjukpenning) om de inte kan arbeta på grund av besvär orsakade av graviditeten. FPA/Kela uppger för utredningen att beviljandegraden inom sjukdagpenning för graviditetsrelaterade diagnoser är mycket hög. Statistik visar att ungefär 20 procent av de gravida kvinnorna fick sjukdagpenning innan perioden med moderskapspenning, dvs. med de tidigare gällande reglerna.

8.3 Norge

8.3.1 Svangerskapspengar

I Norge, liksom i Sverige, har arbetsgivaren ett allmänt ansvar för att anpassa arbetet till arbetstagarens individuella förhållanden. I första hand ska norska arbetsgivare anpassa arbetet eller omplacera kvinnan så att hon kan arbeta kvar under sin graviditet. Om så inte kan ske, får kvinnan tillfälligt sluta att arbeta och kan då vara berättigad till svangerskapspengar.

Svangerskapspengar är den norska motsvarigheten till graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön. Friska gravida kvinnor som inte kan fortsätta arbeta på grund av risker för fostret kan erhålla förmånen. Exempel på sådana risker är arbete med kemiska ämnen, fysiskt ansträngande arbete, stress eller andra psykosociala förhållanden. Rätten till svangerskapspengar bygger på att det finns risk för reproduktiva skador, vilket definieras som skador på könsceller och produktion av könshormoner, negativa effekter på arvsmassan, missfall, för tidig födsel eller låg födelsevikt, dödfödsel, spädbarnsdöd, fysiska och funktionella missbildningar hos barn och vissa sjukdomar hos barn. Risker som endast drabbar den gravida kvinnan, och inte fostret, ger inte rätt till svangerskapspengar. Bedömningen av risk för fosterskada

görs av barnmorska eller läkare. Den norska motsvarigheten till Arbetsmiljöverket – Arbeidstilsynet – tillhandahåller en blankett där läkare eller barnmorska ska fylla i sin bedömning av risken för foster-skador och från vilket datum som kvinnan behöver anpassat arbete. Läkaren eller barnmorskan ska även beskriva vilken anpassning eller omplacering som behövs. Därefter lämnas blanketten till arbetsgivaren som ska kryssa i om den av läkare eller barnmorska beskrivna anpassningen eller omplaceringen är möjlig och i så fall i vilken omfattning. Sedan kan kvinnan söka svangerskapspengar hos den norska motsvarigheten till Försäkringskassan, NAV, i den omfattning som anpassning eller omplacering inte är möjlig.

Precis som i Sverige är ett villkor för de norska svangerskapspengarna att möjligheterna till anpassning och omplacering är uttömda. Svangerskapspengar kan ges på heltid eller deltid, från dagen kvinnan slutar arbeta och längst till tre veckor innan beräknad förlossning. Från den tidpunkten beviljas i stället tre veckors foreldrepenger.

Liksom i Sverige beräknas svangerskapspengarna utifrån kvinnans lön. Inkomsttaket är sex norska prisbasbelopp, vilket motsvarar en månadslön på ungefär 58 000 svenska kronor.² Inkomsttaket för sjukpenning är detsamma som för svangerskapspengar. NAV rapporterar på sin hemsida om en stadig ökning av antalet kvinnor som tar emot svangerskapspengar. Antalet mottagare har ökat med cirka 1 000 kvinnor varje år från 2018.

8.3.2 Foreldrepenger

Foreldrepenger, motsvarande den svenska föräldrapenningen, betalas under 49 veckor med full ersättning, eller 59 veckor med 80 procents ersättning. 15 veckor är reserverade för den eventuella partnern (eller 19 veckor om man väljer den lägre ersättningen). En förälder kan alltså maximalt ta ut 34 veckor med full forelderepeng (170 dagar eftersom lördag och söndag inte räknas). Precis som för svangerskapspengar beräknas foreldrepenger enligt bestämmelserna för sykepenger, med ett inkomsttak på sex prisbasbelopp. Foreldrepenger kan tidigast börja tas ut 60 ersättningsdagar (12 veckor) före förlossning och den gravida kan påbörja uttaget senast 15 ersätt-

² NAV (2022), *Grunnbeløpet i folketrygden*. Beloppen gäller 1 maj 2022–30 april 2023. Växelkurs per den 10 januari 2023.

ningsdagar (3 veckor) före förlossningen. Det är alltså närmast obligatoriskt för alla gravida att ta ut foreldrepenger de tre sista veckorna innan förlossningen. De tre veckorna med foreldrepenger som ska tas ut innan förlossning kan inte sparas till efter förlossningen.

Enligt statistik från NAV har kvinnor tagit ut i genomsnitt cirka 125 dagar med foreldrepenger per år under åren 2012–2021 medan männen har tagit ut cirka 50 motsvarande dagar per år.

8.3.3 Sykepenger

Sykepenger från den norska socialförsäkringen beräknas utifrån personens inkomst. Inkomsttaket vid beräkningen är, precis som för foreldrepenger och svangerskapspengar, sex gånger prisbasbeloppet. Sykepenger utbetalas i maximalt cirka 250 dagar under en treårsperiod. Innan socialförsäkringen träder in betalar arbetsgivaren sykepenger i 16 kalenderdagar. Det går att ansöka om undantag från detta – om en anställd är sjukskriven på grund av graviditetsrelaterad sjukdom, och anpassning eller omplacering inte är möjlig, kan den anställde eller arbetsgivaren ansöka om att socialförsäkringen ska täcka kostnaderna även under de första 16 dagarna.

8.3.4 Norska erfarenheter av arbetet med omplacering

Den norska statens arbetsmiljöinstitut, STAMI, rekommenderar att det hålls så kallade trepartssamtal mellan den gravida, närmaste chef och barnmorska eller läkare så tidigt som möjligt under graviditeten. Målet med samtalet är att komma fram till praktiska och konkreta lösningar som innebär att kvinnan ska kunna fortsätta i sitt arbete i så stor utsträckning och så länge som möjligt under graviditeten.³

För att stärka graviditas möjligheter att fortsätta arbeta, och arbetsgivares potential att behålla arbetskraft samt minska utgifterna för sykepengen, har en del kommuner samt företagshälsovårdsföretag i Norge anställt så kallade jobbjordmödrar (arbetsbarnmorskor). Jobbjordmödrarna erbjuder trepartssamtal enligt ovan och sådana samtal kan hållas vid ungefär tre tillfällen under en graviditet (i början, i mitten och mot slutet). Jobbjordmodern informerar om gällande regelverk och är ett stöd i diskussionen mellan arbetsgivare

³ STAMI (2019), *Tilrettelegging av arbeidsmiljø for gravide*.

och den gravida gällande bl.a. i vilken mån den gravida kan fortsätta arbeta och i fråga om anpassningar och omplaceringsmöjligheter.

Enligt NAV:s arbetslivscentrum i Vestland finns det studier som visar att insatserna från jobbjordmödrar har varit framgångsrika på så sätt att det har lett till att gravida har kunnat arbeta i högre utsträckning och längre in i graviditeten. Enligt NAV:s arbetslivscentrum visar analyser av projektet att det går att göra stora besparingar på detta sätt och även att arbetsmiljön för den gravidas kollegor förbättras genom dessa insatser. Treparsamtal med liknande upplägg har använts i andra projekt, bland annat på Akershus universitetssjukhus med 9 000 anställda, med samma goda resultat.⁴

NAV:s arbetslivscentrum arbetar också med rådgivning till arbetsgivare och besök ute i verksamheterna. De bistår med hjälp med att ta fram nya rutiner och ger information till skyddsombud. Information och goda exempel kring anpassningar av arbetsmiljön för gravida kan i Norge bl.a. erhållas via en internetsida som drivs med pengar från det norska Arbets- och Socialdepartementet som en del i arbetet med ett inkluderande arbetsliv.⁵

8.4 Danmark

8.4.1 Barseldagspenge

I Danmark har mamman rätt till graviditetsledighet (graviditetsorlov) med barseldagspenge under fyra veckor före beräknad förlossning. Om kvinnan föder efter beräknat datum förlängs graviditetsledigheten automatiskt fram till faktisk förlossning. Dessa fyra veckor är inte behovsprövade utan generella. När barnet föds övergår kvinnans ledighet i mammaledighet (barselorlov) med barseldagspenge. Mammaledigheten måste tas ut de två första veckorna efter förlossningen. Även partnern har rätt till ledighet med barseldagspenge under de två första veckorna efter förlossningen och de veckorna kan inte överlåtas. Utöver detta har föräldrarna rätt till 22 veckor vardera med barseldagspenge. Av dessa kan som mest 13 veckor överlåtas till den andra föräldern. Den gravida kan alltså som mest få barseldagspenge i fyra veckor innan förlossningen (plus eventuell tid från beräknad

⁴ Jenssen m.fl. (2017).

⁵ www.idebanken.org.

förlossningsdag till faktisk förlossningsdag) samt 37 veckor efter förlossningen.

Barseldagpenge beräknas utifrån personens inkomst men med ett inkomsttak på 4 550 danska kronor per vecka före skatt, vilket ungefär motsvarar 27 000 kronor per månad i svenska kronor.⁶

En gravid kvinna har även rätt att vara ledig med barseldagpenge tidigare än fyra veckor innan förlossningen i tre fall. En av dessa situationer är om graviditeten har ett sjukligt förlopp som vid fortsatt arbete innebär en risk för kvinnans hälsa eller fostret. Det kan till exempel vara fråga om flerbarnsgraviditet, havandeskapsförgiftning, våldsamma eller frekventa kräkningar, vaginal blödning, bäckenluxation och allvarliga psykiska störningar i samband med graviditet, inklusive fall av graviditetsstressyndrom som har så allvarliga effekter att de kan klassificeras som en sjukdom. En gravid har inte rätt till barseldagpenge för vanliga graviditetsbesvär (t.ex. illamående, sjukdomskänsla, kräkningar, mild anemi eller lätt högt blodtryck) under en normal graviditet.

En ytterligare situation som kan ge rätt till barseldagpenge tidigare är om arbetet medför risk för fostret eller graviditeten och arbetsgivaren inte kan erbjuda den gravida annan lämplig anställning. Riskfaktorerna i arbetsmiljön kan vara av kemisk, fysikalisk eller biologisk karaktär och ska bedömas efter både sin art och sin styrka. Riskerna kan finnas på grund av arbetets karaktär eller uppkomma till följd av arbetsplatsens utformning, tekniska hjälpmedel, ämnen eller material. Förutsättningar för att barseldagpenge ska utgå är att riskfaktorerna inte omedelbart kan avlägsnas eller att den gravida inte kan flyttas till annan lämplig anställning hos samma arbetsgivare. Riskbedömningen är medicinsk och görs av den gravidas läkare som skriver en frånvaroanmälan.

Den sista situationen som barseldagpenge kan bli aktuellt för tidigare är om den gravida är förhindrad att utföra sitt arbete på grund av lag eller förordning och arbetsgivaren inte kan erbjuda annan lämplig anställning. Exempel på sådana förbud finns i Luftfartsverkets föreskrifter om hälsokrav på flygande personal och i Närings- och tillväxtministeriets regler om att kvinnliga sjömän inte får arbeta ombord på danska fartyg efter utgången av den sjätte graviditetsmånaden.

⁶ Borger.dk (2023), *Barselsregler for lønmodtagere – Barn født den 2. august 2022 eller senere*. Beløppet avser 2023. Växelkurs per den 10 januari 2023.

Egenföretagare, arbetslösa och studenter

Egenföretagare omfattas av samma regler om barselsdagpenge under graviditetsledighet och föräldraledighet som anställda. Det gäller endast om egenföretagarens företag går med vinst och kvinnan har arbetat ungefär minst halvtid under de senaste sex månaderna före det att ledigheten påbörjas.

Arbetslösa har motsvarande rätt till barselsdagpenge innan och efter barnets födsel. Det gäller under förutsättning att man är medlem i en a-kassa och står till arbetsmarknadens förfogande. Den som är nyutexaminerad och inte har börjat arbeta än när hon går på mammaledighet/föräldraledighet kan också få barselsdagpenge men på en reducerad nivå, om hon är medlem i en a-kassa.

Studenter som har en anställning vid sidan av studierna, och har arbetat minst 25 procent, kan få barselsdagpenge. Det kan även studenter som studerar på en betald praktikplats. Det finns även möjlighet för studenter att ta ledigt från studierna och i stället skriva in sig i en a-kassa, då kan de få barselsdagpenge på samma sätt som andra arbetslösa.

8.4.2 Sygedagpenge

Den kvinna som får en sjukdom som inte beror på graviditeten kan få sjukpenning (sygedagpenge). Arbetsgivaren betalar de första 30 kalenderdagarna och därefter ersätts kvinnan genom sygedagspengen. Inkomsttaket för sygedagpenge och barselsdagpenge ligger på samma nivå.

8.5 Island

8.5.1 Särskild föräldrapenning under graviditeten

På Island föreskrivs det om rätten till familjeledighet i en lag om moderskaps- och föräldraledighet (lög um fæðingar- og foreldraorlof). Om en gravid kvinna inte kan fortsätta arbeta på grund av hälsobesvär orsakade av sin graviditet kan hon få föräldrapenning för att ersätta förlorad arbetsinkomst i som mest två månader (ansökan måste ske när det återstår minst en månad av graviditeten). Detta är alltså en särskild form av föräldrapenning, och inte den som båda föräldrarna

har rätt till. Om barnet föds inom dessa två månader startar den ordinarie föräldrapenningperioden. Som hälsobesvär som orsakats av graviditeten anses sjukdomar som orsakats av graviditeten och som omöjliggör för kvinnan att arbeta och tillfälliga, eller kroniska, sjukdomar som förvärrats av graviditeten och omöjliggör för kvinnan att arbeta. Även preventiva åtgärder som krävs för att förhindra en förtidig födsel och som hindrar kvinnan från att arbeta räknas in i detta.

Gravida studenter som av samma anledningar inte kan fullgöra sina studier kan få en form av föräldrabidrag. För såväl anställda som studenter krävs att besvären stärks med att läkarutlåtande.

Om den gravidas hälsa eller fostrets hälsa utsätts för risker på arbetsplatsen ska arbetsgivaren åtgärda detta genom att undanröja riskerna eller anpassa arbetsmiljön och/eller arbetstiderna. Arbetsgivaren kan också ge den anställda nya arbetsuppgifter. Om detta inte är möjligt ska arbetsgivaren intyga att så är fallet och medge att den gravida får ledigt från arbetet. Under ledighetsperioden kan den gravida få ersättning från den isländska motsvarigheten till Försäkringskassan. Detta gäller bara om kvinnan är anställd. Antalet ärenden är få eftersom det totala födelsetalet är lågt per år på Island.

Ersättningarna för föräldrapenning under graviditeten och ersättningen vid risker i arbetsmiljön innebär en kompensationsnivå på ungefär 80 procent upp till ett inkomsttak på motvarnade 44 300 svenska kronor. Ersättningen inom sjukpenningen är betydligt högre och kvinnor är därför ofta sjukskrivna innan de ansöker om den föräldrapenning som kan utgå under graviditeten.

Om kvinnan drabbas av en sjukdom eller besvär i samband med förlossningen som gör att hon inte kan ta hand om barnet förlängs perioden med särskild föräldrapenning två månader. Även detta ska intygas av läkare.

8.5.2 Reformerad föräldrapenning

Island har i ett antal steg de senaste åren utvidgat och samtidigt kvoterat föräldraförsäkringen. Föräldrarna har nu var för sig en sex månaders föräldraledighet med föräldrapenning, varav en månad kan fördelas som föräldrarna vill mellan sig, under en period om 24 månader. Föräldraledigheten får börja tas ut en månad innan för-

lossningen. Mamman ska vara ledig i minst två veckor efter barnets födelse, varefter ledigheten kan fortgå på hel- eller deltid.

En arbetstagare kan komma överens med arbetsgivaren om att arbeta deltid under föräldraledigheten eller ta ut föräldraledigheten i kortare perioder, dock ej kortare än två veckor i taget. Dessutom har vardera föräldern rätt till fyra månaders oavlönad vårdledighet (foreldraorlof) som kan tas ut tills barnet fyller åtta år. Föräldrapeningens ersättningsnivå är ungefär 80 procent av de tidigare förvärvsinkomsterna upp till ett tak.

9 Gravidas socialförsäkringsskydd – vilka svårigheter finns i dag?

9.1 Gränsdragningsproblem mellan förmåner under graviditet

Gränsen mellan vad som ska anses vara sjukdom, och berättiga till sjukpenning, och vad som ska anses vara relaterat till frisk graviditet, och hanteras inom ramen för graviditetspenningen, har ända sedan graviditetspenningen infördes varit en omdiskuterad fråga. Försäkringskassan konstaterar efter en ärendegranskning från 2022 att det inte finns någon tydlig gräns mellan graviditetspenning och sjukpenning. Samma besvär och samma arbetsuppgifter kan ligga till grund för båda ersättningarna. Myndigheten påtalar att omkring en tredjedel av dem som ansöker om antingen sjukpenning eller graviditetspenning även ansöker om den andra förmånen under sin graviditet.¹ Enligt direktivet har utredningen i uppdrag att utreda gränsdragningen mellan förmånerna graviditetspenning och sjukpenning.

9.1.1 Delvis överlappande syften men olika förmånstider skapar gränsdragningsproblem

Avgörande för om sjukpenning eller graviditetspenning ska beviljas är om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom eller på grund av graviditet i ett fysiskt påfrestande arbete. En nedsättning av arbetsförmågan som beror på sjukdom ger inte rätt till graviditetspenning, utan den ersättning som är aktuell då är sjukpenning.² I praktiken är det, enligt utredningens bild, snarare så att kvinnor mycket sällan nekas graviditetspenning för att deras arbetsförmågenedsätt-

¹ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 72.

² Jansson m.fl. (2023), *Socialförsäkringsbalken*, kommentaren till 10 kap. 2 § SFB.

ning beror på sjukdom. I stället fungerar det så att kvinnor nekas sjukpenning för att de inte bedöms vara sjuka och de kan då söka graviditetspenning om situationen är sådan att den förmånen är aktuell.

Om villkoren för båda förmånerna (graviditetspenning och sjukpenning) är uppfyllda, ska sjukpenning beviljas. Sjukpenning går så att säga före graviditetspenning.³ Det finns dock, som tidigare utredningar⁴ har påpekat, inte någon tydlig gräns mellan sjukdom och graviditetsbesvär. Det framgår i Försäkringskassans rapport om socialförsäkringsskyddet för gravida att samma typ av medicinska besvär förekom både bland dem som ansökte om graviditetspenning och dem som ansökte om sjukpenning. Framför allt var det många i båda grupperna som angav att de hade besvär med foglossning.⁵

Sjukpenning kan, mot bakgrund av sjukdomsbegreppets utformning, beviljas om graviditetsbesvären bedöms vara värre än ”normala graviditetsbesvär” (mer om detta i avsnitt 9.2). Graviditetspenning utgår vid nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete. Arbetsförmågan ska, både vad gäller graviditetspenning och sjukpenning, vara nedsatt med minst en fjärdedel.

Graviditetspenning för fysiskt påfrestande arbete kan medges från den sextionde dagen innan beräknad förlossning och fram till den tionde dagen innan den beräknade förlossningen. Bakgrunden till förmånsperioden var att de allra flesta arbeten bedömdes kunna utföras till och med den sjunde graviditetsmånaden. Dessförinnan skulle sjukskrivning kunna användas om särskilda behov uppstod.⁶ För sjukpenning finns inga motsvarande tidsgränser. För en gravid med nedsatt arbetsförmåga tidigare än 60 dagar innan beräknad förlossning finns det därmed ingen annan socialförsäkringsförmån att tillgå än sjukpenning.

För gravida kvinnor som har ett arbete utan risker i arbetsmiljön, eller en arbetsförmågenedsättning men inga fysiskt påfrestande arbetsuppgifter, är sjukpenning och föräldrapenning de förmåner som står till buds under graviditeten. Skulle kvinnans besvär anses vara ”normala graviditetsbesvär” finns det dock risk att hon inte heller beviljas sjukpenning. Rätt till föräldrapenning föreligger från 60 dagar innan

³ Försäkringskassan (2022), *Vägledning om graviditetspenning*, s. 23.

⁴ Se bl.a. Arbetsförmågeutredningen (SOU 2009:89), s. 164 och Utredningen om en modern föräldraförsäkring (SOU 2017:101), s. 226 f.

⁵ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 72.

⁶ SOU 1978:39, s. 91.

beräknad förlossning och kan alltså inte tas ut vid arbetsförmågenedsättning som infaller tidigare än så.

Redan vid införandet av graviditetspenningen påtalades att sjukskrivningspraxis för gravida var mycket skiftande.⁷ Föräldraförsäkringsutredningen uppmärksammade 2005 stora regionala skillnader i beviljandet av sjukpenning för gravida. Orsakerna ansågs kunna vara sjukskrivningspraxis bland läkare, tillämpningsskillnader mellan försäkringskassorna samt regionala förutsättningar.⁸ Några större regionala skillnader avseende ansökan om sjukpenning vid graviditet verkar enligt Försäkringskassan inte finnas i dag.⁹

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) granskade 2011 tillämpningen av graviditetspenningen och fann, precis som Föräldraförsäkringsutredningen 1983, att kvinnor tenderade att slussas från sjukpenningen till graviditetspenningen, trots att grunden för sjukskrivningen kunde antas kvarstå. ISF menade att detta kunde bero på okunskap om regelverken, bland annat hos läkare och barnmorskor men även hos Försäkringskassans handläggare. ISF konstaterade vidare att det kan finnas incitament för olika aktörer att slussa kvinnor till graviditetspenningen. Bland annat kan sjukvården ha incitament att slussa kvinnorna till graviditetspenning, eftersom kostnaderna inom vården minskar när antalet läkarbesök i syfte att få intyg för sjukskrivning blir färre. Den försäkrade kunde också enligt ISF ha incitament att ansöka om graviditetspenning, eftersom hon, om hon beviljas graviditetspenning, i förväg vet att hon beviljats ersättning under en längre period. Även Försäkringskassans handläggare ansågs kunna ha incitament att slussa över kvinnorna från sjukpenning till graviditetspenning eftersom det förenklar deras handläggning.¹⁰

Utredningens beräkningar visar att av de kvinnor som födde barn under 2019 och som beviljades graviditetspenning efter att ha varit sjukskrivna var det 56 procent som påbörjade sin period med graviditetspenning i direkt anslutning till att en period med sjukpenning tog slut. Utredningens aktgranskning visar att det faktum att sjukskrivningen upphör i direkt anslutning till en period med graviditetspenning kan bero på att läkaren beslutat att lägga sjukskrivningen så, av för utredningen okänd orsak, eller på att den gravida själv har önskat att sjukskrivningen ska upphöra vid det tillfället.

⁷ Prop. 1978/79:168, s. 32.

⁸ SOU 2005:73, s. 134 och 214.

⁹ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 95 f.

¹⁰ ISF (2011), s. 46.

Aktgranskningen visar vidare att Försäkringskassans handläggare inte verkar reagera på detta fenomen, och sällan informerar den gravida om att sjukpenning ska gå före graviditetspenning om rätt till båda förmånerna föreligger.¹¹

Det beskrivna kan vara ett tecken på att vissa läkare gör en generös bedömning av vad som är sjukdom innan graviditetspenningförmånsperioden inträder. Utredningen anser dock att mycket talar för att det finns bristande kännedom om förmånernas regelverk hos läkare och att detta ligger bakom åtminstone delar av den överflyttning av gravida mellan förmåner som går att se i statistiken.

Konsekvensen av att kvinnor slussas från sjukpenning till graviditetspenning på detta sätt blir bl.a. följande. När rätten till graviditetspenning upphör (10 dagar före beräknad förlossning) behöver de gravida, om de fortsättningsvis vill ha ersättning från socialförsäkringen, antingen återigen ansöka om sjukpenning eller utnyttja föräldrapenning. Utredningens genomgång visar att det är mycket ovanligt att gravida återgår till sjukpenning efter att de först haft sjukpenning och därefter graviditetspenning. Dessa kvinnor tar då i stället ut föräldrapenning vilket får till följd att de har färre föräldrapenningdagar att använda när barnet väl har fötts.

9.1.2 Mer lönsamt för den gravida med sjukpenning

Sjukpenning kan, förutom att utgå när som helst under graviditeten, även utgå med ett högre belopp eftersom ersättningstaket för den sjukpenninggrundande inkomsten inom förmånen är högre (10 prisbasbelopp jämfört med 7,5 prisbasbelopp för graviditetspenningen). Kvinnor med högre löner får en betydligt lägre andel av sin inkomst ersatt inom ramen för graviditetspenningen. Detta innebär att det kan finnas ekonomiska incitament för den gravida att ansöka om sjukpenning. Se mer om ersättningsbeloppen i avsnitt 9.3. Utöver detta är det mycket vanligt att arbetsgivare betalar någon form av utfyllnad eller tillägg till sjukpenning. Det är däremot, enligt utredningens uppfattning, ovanligt att sådana tillägg betalas till graviditetspenning.

¹¹ Försäkringskassan (2022), *Vägledning om graviditetspenning*, s. 23 och Jansson m.fl. (2023), *Socialförsäkringsbalken*, kommentaren till 10 kap. 2 § SFB.

Som beskrivits i föregående avsnitt är det inte alltid tydligt när nedsatt arbetsförmåga under en graviditet ska anses bero på sjukdom och när det ska anses vara ett sådant graviditetsbesvär som ska hanteras inom graviditetspenningen. Utredningens statistik visar dock att kvinnor som ansöker om graviditetspenning i genomsnitt har lägre inkomst än kvinnor som ansöker om sjukpenning, och yrken där många har behov av graviditetspenning är ofta förknippade med lägre inkomster. Försäkringskassan konstaterar samma sak i sin analys och konstaterar att kvinnor i fysiskt påfrestande yrken med lägre löner alltså ofta får graviditetspenning i slutet av graviditeten, medan kvinnor i andra yrken (men med motsvarande arbetsförmågenedsättning) i stället får sjukpenning i högre grad.¹² Det är tänkbart att det faktum att det finns graviditetspenning för graviditetsrelaterad arbetsförmågenedsättning i ett fysiskt påfrestande arbete i sig innebär att kvinnor i sådana arbeten söker graviditetspenning snarare än sjukpenning i många fall. Givet det lägre inkomsttaket och att kollektivavtalade tillägg sällan utgår för graviditetspenningen är det i så fall problematiskt eftersom det förstärker inkomstskillnaderna mellan kvinnor med olika typer av yrken.

Inom sjukpenningen gäller den så kallade rehabiliteringskedjan, som bland annat innebär att det efter 90 dagar beaktas om den försäkrade kan försörja sig efter en omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren. Från och med den tidpunkt då den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under 180 dagar ska det dessutom, om inget undantag föreligger, beaktas om den försäkrade har sådan förmåga att han eller hon kan försörja sig själv genom förvärsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden. För kvinnor som i närtid har varit sjukskrivna kan det därför vara mer fördelaktigt att ansöka om graviditetspenning för sådant som sätter ner arbetsförmågan under graviditeten, än att söka sjukpenning och riskera att få sin arbetsförmåga bedömd mot normalt förekommande arbeten. Detta förutsätter dock relativt god kännedom om regelverken. En hel del gravida skulle troligen falla in under någon av de undantagssituationer som gör att bedömningen mot normalt förekommande arbete ska skjutas upp, men det kan vara svårt för den gravida själv att överblicka hur hennes ärende skulle bedömas.

¹² Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 9.

Konstruktionen med olika tidsgränser inom sjukpenningen kan i sig vara något som ökar incitamenten för kvinnor att i vissa situationer, ansöka som sjukpenning i stället ansöka om graviditetspenning. Detta gäller särskilt de kvinnor som har tidigare sjuklighet. I detta sammanhang ska nämnas att IFAU har visat att det inte är ovanligt att graviditet accentuerar tidigare sjuklighet och att gravida som tidigare varit sjukskrivna även behöver vara det under graviditeten.¹³

9.1.3 Frågan avhandlad i många tidigare utredningar

Familjestödsutredningen lyfte 1978, i samband med förslaget om att inrätta en havandeskapspenning (den nu och hädanefter i texten kallade graviditetspenningen), att praxis för sjukskrivningar av gravida var mycket skiftande. Utredningen framhöll vikten av ett renodlat sjukdomsbegrepp i den allmänna försäkringen som motiv till varför nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet inte borde inordnas i sjukförsäkringen utan bli en egen förmån. Ersättningen borde enligt utredningen ges för arbetsförmåga på grund av graviditet utan att en bedömning av om sjukdom föreligger skulle behöva göras.¹⁴

Ersättningen föreslogs vara densamma som sjukpenning men endast kunna utgå från och med 60 dagar innan beräknad förlossning. I samband med valet av förmånsperiod påtalade utredningen att sjukskrivning bör kunna komma i fråga vid särskilda besvär. Någon närmare diskussion kring gränsdragningen avseende vilka graviditetsbesvär som skulle falla inom ramen för sjukpenning respektive graviditetspenning fördes inte.¹⁵ Detta trots att förmånernas villkor alltså redan då föreslogs skilja sig åt avseende t.ex. förmånsperiod.

Riksrevisionen och Statskontoret invände i sina remissvar att det borde prövats om inte frågan kunde lösas inom ramen för sjukförsäkringen. De menade att det inte var praktiskt att skapa en ersättningsform där man måste göra en gränsdragning mellan å ena sidan graviditetsförlopp där graviditeten i sig medför förvärvsoförmåga, och å andra sidan graviditeter där arbetets art omöjliggör fortsatt arbete.

¹³ IFAU 2021:17, s. 26.

¹⁴ SOU 1978:39, s. 88.

¹⁵ SOU 1978:39, s. 91.

Den varierande praxis som gäller för sjukskrivning under graviditet menade remissinstanserna borde åtgärdas genom anvisningar.¹⁶

Arbetsmarknadsstyrelsen invände i sitt remissvar mot tidsgränsen på 60 dagar innan den beräknade förlossningen eftersom de ansåg att en sådan inte behövdes för en behovsprövad förmån för gravida. Arbetsmarknadsstyrelsens synpunkt bemöttes inte i propositionen.¹⁷

I propositionen som föregick införandet av graviditetspenningen valde man, mot bakgrund av ovanstående remissynpunkter samt att graviditetspenningen utformades som en behovsprövad förmån, att föra in graviditetspenningen i sjukpenningens regelverk. Målet var att inte ytterligare komplicera det redan invecklade regelverket för föräldrapenning. I propositionen gjordes bedömningen att graviditetspenning skulle vara en sorts sjukpenning och ersättning skulle utgå med ett belopp som motsvarade kvinnans egen sjukpenning. I övrigt angav man att samma regler skulle gälla som för sjukpenning, och exemplifierade med att det innebär att förmånen var skattepliktiga och pensionsgrundande.¹⁸

I propositionen framhölls att graviditet inte var en sjukdom utan ett tillstånd som lagtekniskt skulle sidoställas med sjukdom. Det fördes inte heller i propositionen någon diskussion om gränsdragningen mellan sjukdomsbesvär och graviditetsrelaterade besvär som skulle kunna påverka en kvinnas arbetsförmåga. I diskussionen avseende vilka förhållanden som skulle kunna ge rätt till graviditetspenning anfördes att det var för svårt att utreda om psykiska problem berodde på arbetets art och dessa ansågs därför inte borde ge rätt till graviditetspenning. I detta sammanhang påtalas det dock att psykiska besvär av mer allvarlig art i samband med graviditet kan vara skäl för sjukskrivning.¹⁹

Redan 1983 framstod gränsdragningsproblemen tydligt. Föräldraförsäkringsutredningen uppmärksammade problemet kring vad som skulle anses vara en sjukdom enligt sjukdomsbegreppet i lagen om allmän försäkring (AFL) och därmed falla inom ramen för sjukpenningen. Utredningens kartläggning visade att många kvinnor var sjukskrivna fram till den sextionde dagen innan beräknad förlossning, när rätten till graviditetspenning för nedsatt arbetsförmåga inträdde, för att därefter ansöka om graviditetspenning. I de fall graviditetspen-

¹⁶ Prop. 1978/79:168, s. 35.

¹⁷ Prop. 1978/79:168, s. 35 f.

¹⁸ Prop. 1978/79:168, s. 38.

¹⁹ Prop. 1978/79:168, s. 36.

ning inte beviljades påbörjades ofta en ny period av sjukskrivning. Detta visade enligt utredningen på svårigheten i gränsdragningen mellan sjukpenning och graviditetspenning. Graviditetspenning och sjukpenning verkade enligt utredningen i många fall bytas ut utan särskild prövning hos Försäkringskassan. En trolig orsak till detta ansåg utredningen vara att informationen till intygsskrivande läkare inte nått ut i tillräcklig utsträckning. Utredningen påpekade att sjukpenningen är förmånligare än graviditetspenningen för kvinnan i och med bl.a. den längre förmånstiden.

Utredningen diskuterade, i syfte att förenkla försäkringssystemet, att inordna graviditetspenningen i en annan förmån och resonerade kring såväl föräldrapenningen som sjukpenningen och arbetsskadersersättningen. På grund av de särregleringar som skulle krävas om förmånen flyttades till något av dessa system bedömde utredningen att detta inte skulle göras. Utredningen lämnade förslag på ett tillägg i AFL för att klargöra att gravida med vissa tillstånd skulle ges rätt till sjukpenning. Vidare presenterade de en lista över komplikationer som graviditeten kan innebära och som utredningen ansåg borde jämföras med sjukdom i den mening som avsågs i AFL.²⁰

Försäkringsöverdomstolen anförde i sitt remissvar att de inte kunde ställa sig bakom utredningens förslag och att de situationer som föreslogs berättiga till sjukpenning i stället borde ligga i graviditetspenningen. Detta för att bibehålla den renodling mellan sjukdom och graviditet som hade åstadkommit genom införandet av graviditetspenningen år 1980.²¹ Riksrevisionsverket och Försäkringskassaförbundet föreslog i stället att hela graviditetspenningen skulle anpassas till och inordnas i sjukpenningen.²²

Därefter redovisade 2005 års Föräldraförsäkringsutredning stora regionala skillnader avseende graviditetspenning och sjukpenning under graviditeten. Mot denna bakgrund föreslog utredningen en generell graviditetspenning som skulle kunna utgå under de sista 30 dagarna av graviditeten. Utredningen menade att de kvinnor som hade svårt att få sina besvär fastställda som sjukdom eftersom besvären ansetts vara del av det naturliga tillståndet vid en graviditet i stället skulle kunna få graviditetspenning. Rätten till sjukpenning föreslogs finns kvar för de kvinnor som har nedsatt arbetsförmåga på grund av

²⁰ SOU 1983:30, s. 44 f.

²¹ Försäkringsöverdomstolen (1983), *Remissyttrande SOU 1983:30*.

²² Prop. 1984/85:78, s. 164.

sjukdom, detsamma gällde rätten till föräldrapenning från 60 dagar innan beräknad förlossning.²³

Arbetsförmågeutredningen skrev därefter i sitt betänkande från 2009 att gränsen mellan vad som ska anses vara en normal graviditet och sjukdom är flytande, och att detta gjorde bedömningen om rätt till sjukpenning svår. De lämnade mot bakgrund av detta förslag om en generell graviditetspenning de sista 30 dagarna av graviditeten. Mellan den sextionde och den trettionde dagen innan förlossningen skulle en särskild graviditetspenning utgå till de som har nedsatt arbetsförmåga på grund av fysiskt tungt arbete. Särskild graviditetspenning skulle även kunna utgå till de som inte kunde arbeta på grund av risker i arbetsmiljön men då från dagen för förbudet mot arbete.²⁴

Även Utredningen om en modern föräldraförsäkring slog 2017 fast att gränsen mellan en normal graviditet och sjukdom är flytande, de lyfte en generell graviditetspenning under graviditetens sista tio dagar som ett sätt att minska gränsdragningsproblemen.²⁵ Jämlikhetskommissionen skrev 2021 att sjukdomsbegreppet i sjukförsäkringen har lett till att dagens sjukförsäkring inte medger att gravida kvinnor sjukskrivs för vad som kallas normala besvär orsakade av graviditeten, såsom ryggont eller trötthet. Utredningen påtalade att en gravid kvinna med nedsatt arbetsförmåga inte självklart får samma sjukpenning som en man med samma nedsättning och menade därmed att gravida kvinnor särbehandlas negativt. Nedsatt arbetsförmåga av en viss orsak, exempelvis ryggsmärtor, borde, menade utredningen, ge samma förmån och ersättning i försäkringen oavsett om smärtan orsakas av graviditet eller inte. Utredningen skrev vidare att det kan övervägas om graviditetspenningen skulle kunna reserveras för förebyggande åtgärder, det vill säga sådana som avser att förhindra att modern eller fostret kommer till skada, medan sjukpenningen skulle kunna tillgripas när någon skada redan inträffat, med konsekvenser för kvinnans arbetsförmåga.²⁶

²³ SOU 2005:73, s. 325.

²⁴ SOU 2009:89, s. 164.

²⁵ SOU 2017:101, s. 236 f.

²⁶ SOU 2020:46, s. 846.

9.1.4 Föräldrapenning under graviditeten

Rätten till uttag av föräldrapenning från 60 dagar innan beräknad förlossning förelåg redan när graviditetspenningen inrättades. Det var det ojämlika nyttjandet av föräldrapenningen under graviditeten som låg till grund för den nya förmånen, för kvinnor vars arbete innebar att de kände sig tvungna att nyttja föräldrapenningen i högre utsträckning än andra under graviditeten.²⁷

Föräldrapenningen har sedan dess fungerat som det alternativ som kvarstår för kvinnor som inte har rätt till graviditetspenning eller inte beviljas sjukpenning men som ändå upplever ett behov av vila under senare delen av graviditeten. Under graviditetens tio sista dagar utgår inte heller graviditetspenning och för den kvinna som inte är sjuk är det då föräldrapenningen som återstår som potentiell ersättning av tid som möjliggör vila och återhämtning.

Den gravida som använder föräldrapenningdagar under graviditeten har dock färre föräldrapenningdagar kvar att nyttja tillsammans med barnet, för att kombinera arbete och familjeliv, eller att dela jämställt på tillsammans med en eventuell partner. Flera regioner, bl.a. Region Halland och Region Stockholm, och Sveriges läkarförbund samt Svensk förening för obstetrik och gynekologi har beskrivit att de ser tendenser till att kvinnor pressar sig själva i syfte att spara föräldrapenningdagar till efter förlossningen. Tendensen att vilja spara föräldrapenningdagar för framtida behov syns också efter barnets födelse, när många föräldrar som har råd endast tar ut ett fåtal föräldrapenningdagar i veckan under barnets första levnadsår för att dagarna ska räcka längre.²⁸ I kapitel 7 redovisar utredningen hur uttaget av föräldrapenning ser ut hos olika grupper av gravida.

Föräldrapenningen har genomgått ett antal förändringar sedan graviditetspenningen infördes, den har bland annat förlängts och ett antal månader har reserverats för respektive förälder utan att dagar har avsatts specifikt för graviditetsperioden. I ett flertal utredningar har, som redovisats ovan, en förlängning av graviditetspenningperioden eller en generell graviditetspenning under den sista delen av graviditeten föreslagits.²⁹

²⁷ Prop. 1978/79:168, s. 32 f.

²⁸ Försäkringskassan (2020), *Betald och obetald föräldraledighet*, s. 18.

²⁹ Utöver de utredningar som redovisat ovan har även Delegationen för jämställdhet i arbetslivet föreslagit en förlängd graviditetspenningperiod.

9.1.5 Slutsats avseende gränsdragningsproblemen

Utredningens slutsats är att de nu föreliggande problemen kring gränsdragningen mellan förmånerna varit desamma eller liknande ända sedan graviditetsspenningen infördes.

Sjukdomsbegreppet från 1944 har haft avgörande inflytande över hur förmånen graviditetsspenning konstruerats och påverkar även i dag gränsdragningen mellan graviditetsspenningen och sjukpenningen samt i längden användandet av föräldrapenning innan förlossningen. Underliggande finns en stark önskan om att inte medikalisera själva graviditeten, något som utredningen uppfattar även gäller i dag. Denna strävan riskerar dock att gå ut över den gravida som historiskt har getts sämre möjligheter till sjukskrivning och sjukpenning.

Ett återkommande tema är slussandet av gravida mellan förmåner och orsakerna till detta. Redan 1983 konstaterades att det tycktes finnas brister i de intygsskrivande läkarnas kännedom om frågor kring sjukskrivning av gravida. Detta är något som senare granskningar återkommit till. Utredningens aktgranskning tyder på samma resultat. Enligt uppgifter till utredningen från Sveriges läkarförbund och Socialstyrelsen finns det stora variationer i läkares kännedom om det försäkringsmedicinska regelverket. Karolinska Institutet visar en rapport från 2018 på samma sak.³⁰ Det är enligt utredningen troligt att komplexiteten vad gäller sjukdomsbegreppet för gravida gör behovet av klargörande och stöd i dessa frågor än större än i många andra försäkringsmedicinska frågor.

Förmånernas konstruktion innebär att kvinnan i dag kan ha flera förmåner att välja att ansöka om för samma tid. Här spelar olika påverkande faktorer in, såsom förmånsperiod och möjlighet att planera, ersättningsbeloppens storlek och eventuella tillägg från arbetsgivaren. Även sådant som tidigare nyttjande av en förmån kan, om kvinnan har kunskap om regelverket, påverka vilken förmån hon väljer att ansöka om. Också arbetsgivarens kunskap om regelverken spelar in. Vidare kan normer och värderingar i samhället kring synen på graviditetsbesvär som något naturligt och som den gravida måste acceptera, eller som mer likvärdiga sjukdom, vara något som kan antas påverka vilken förmån som kvinnan ansöker om. Själva ansökan är ingen garanti för ett beviljande. Barnmorskor och läkares kännedom om regelverken måste vara god för att de ska kunna lotsa den gravida till

³⁰ Karolinska institutet (2018).

den förmån som ska ha företräde. På så sätt kan belastning på vård respektive Försäkringskassan minska.

En konsekvens av att gränsdragningen mellan sjukdom och graviditet och i längden förmånerna graviditetspenning och sjukpenning är svår är att underlaget avseende hur vanliga olika former av graviditetsrelaterad sjuklighet är blir mindre heltäckande. Det kan i sin tur påverka vilka resurser som läggs på frågan inom vården och forskningen.

Den höjning som skett av taket för den sjukpenninggrundande inkomsten för sjukpenning innebär att många kvinnor som beviljas graviditetspenning får en lägre ersättning än om deras arbetsförmågenedsättning bedömts som sjukdom och hanterats inom sjukpenning. De kollektivavtalade ersättningarna förstärker denna skillnad. Utredningen vill här lyfta det faktum att åtgärder som vidtas inom ramen för andra förmåner, som t.ex. höjningen av inkomsttak i sjukpenningen och ökad reservering av föräldrapenningen, påverkar gränsdragningsproblematiken och troligen i vilken utsträckning kvinnor ansöker om olika förmåner.

I ett internationellt perspektiv är andelen kvinnor som arbetar hög i Sverige. Att många kvinnor arbetar under graviditet leder till ett högt tryck på socialförsäkringen när det gäller att ge ekonomiskt skydd för kvinnor som inte kan arbeta på grund av graviditeten. Trots överlappning i delar av de nu beskrivna regelverken, där en del kvinnor vid vissa förhållanden kan välja mellan tre förmåner att ansöka om, är det fortfarande så att förmånerna inte omhändertar alla gravidas kvinnors arbetsförmågenedsättning. Kvinnor vars arbeten inte bedöms som nog fysiskt ansträngande eller kvinnor med psykiskt påfrestande arbeten har inte rätt till graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga. Vidare måste en gravid kvinnas arbetsförmågenedsättning bero på besvär utöver normala graviditetsbesvär för att sjukpenning ska beviljas. Till sist är det även så att kvinnor med svagare koppling till arbetsmarknaden har svårare att beviljas förmånerna eftersom de inte alltid kan visa att de skulle ha arbetat den aktuella tiden.

Förmånernas konstruktion innebär också att det behov av inkomstkompensation som uppstår när den gravida väljer att avstå arbete för vila och återhämtning den sista perioden inför förlossningen inte ersätts direkt till den gravida – utan genom föräldrapenningen, en förmån inom vilken föräldrarna har rätt till hälften av dagarna var. Den gravidas nyttjande av dessa dagar under graviditeten innebär att hon

har färre dagar kvar att nyttja efter förlossningen. Gravida har alltså att välja mellan att använda föräldrapenning för att prioritera den egna vilan under graviditetens slutskede eller spara dessa dagar för framtida möjligheter till samvaro med barnet, för att kombinera arbetsliv och familjeliv och för att kunna dela föräldrapenningdagar med barnet jämställt med en eventuell partner.

9.2 Gravida riskerar att bedömas mer restriktivt än icke-gravida när det gäller behovet av sjukskrivning och rätten till sjukpenning

9.2.1 Bakgrund

Som beskrivits i avsnitt 9.1.1 härrör mycket av gränsdragningsproblematiken avseende graviditetspenning och sjukpenning från synen på graviditet och sjukdom. I botten ligger frågan om vad som ska anses vara sjukdom. Sjukpenning kan lämnas till en gravid kvinna som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom (24 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB). Ordet sjukdom är inte definierat i SFB, eller i någon annan lag men uttalanden i Socialvårdskommitténs betänkande från 1944 har blivit vägledande:

Man synes vid bedömande av huruvida sjukdom föreligger eller icke i första hand ha att hålla sig till vad som enligt vanligt språkbruk och gängse läkarvetenskaplig uppfattning är att anse såsom sjukdom. Med denna utgångspunkt torde såsom sjukdom kunna betecknas varje onormalt kropps- eller själstillstånd, vilket icke sammanhänger med den normala livsprocessen. /.../ De störningar och fysiologiska förändringar, som sammanhånga med det naturliga åldrandet eller med havandeskap och barnsbörd äro tydligen icke att betrakta såsom sjukdomar, enär de stå i samband med den normala livsprocessen.³¹

Kommittén påpekade att den endast avsåg att ge ledning vid lagtillämpningen men inte att binda densamma. Trots detta tycks uttalandet ha kommit att fungera som en slags bindande definition av begreppet sjukdom avseende gravida. Under 1980-talet utvecklade Försäkringsöverdomstolen (FÖD) en praxis för gravida där vissa tillstånd räknades som sjukdom. Här kan nämnas hotande förtids-

³¹ SOU 1944:15, s. 162.

börd, hotande missfall, flerbarnsgravitet och Rh-immunisering.³² År 2009 kom även svår foglossning i samband med gravitet att betraktas som sjukdom.³³

Tillstånd eller besvär som beror på graviteten betraktas alltså normalt sett inte som sjukdom utan utgör ”kroppstillstånd som hör ihop med den normala livsprocessen”. Detta har inneburit att gravidas sjukpenningärenden bedömts mer restriktivt än sjukpenningärenden för icke-gravida. Praxis har dock utvecklats och Svea hovrätt fann år 2010 att Försäkringskassan gjort sig skyldig till direkt könsdiskriminering när en busschaufför med ledvärk och foglossning, en förskollärare med foglossning, en arbetsmiljöinspektör med bäckenbesvär, oro och sömnstörning samt en sjuksköterska på barnpsykiatri med ryggvärk nekades sjukpenning under graviteten.³⁴ Försäkringskassan motiverade sina avslag med att gravitet inte är en sjukdom och att kvinnornas besvär var en naturlig del av livsprocessen. Tingsrätten konstaterade att Försäkringskassan hade tillämpat ett mer restriktivt synsätt vid bedömningen av kvinnornas rätt till sjukpenning, med hänvisning till att besvären varit relaterade till graviteten. Hovrätten instämde i tingsrättens bedömning och gjorde den hypotetiska jämförelsen med en man som haft samma symtom. Hovrätten uttalade:

Den bakomliggande orsaken till sjukdomssymptom eller besvär enligt ordalydelsen i den för sjukpenning grundläggande bestämmelsen saknar betydelse vid bedömningen av om sjukpenning ska beviljas. Det är utrett att Försäkringskassan vid bedömningen av rätten till sjukpenning i samtliga fall beaktat den bakomliggande orsaken till besvären dvs. gravitet. Försäkringskassan har härigenom tillämpat en särskild och strängare bedömningsnorm av om symptomen utgör sjukdom än för en hypotetisk ”icke-gravid man”. Den omständigheten att kvinnorna var gravida har medfört att kvinnorna fått en mer restriktiv bedömning av sjukdomsrekvisitet. Enligt hovrättens mening är det uppenbart att de fyra kvinnorna på grund av sin gravitet behandlats sämre än en man med likartade symptom.

³² FÖD 1981:25, FÖD 1985:15, FÖD 1985:7 och Försäkringskassan (2022), *Vägledning om sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, s. 26.

³³ RÅ 2009 ref. 102 I. Målet gällde en kvinna som på grund av sin foglossning hade så svårt att gå att hon behövde använda kryckor. Hon hade också svårt att sitta och ligga på grund av foglossningen.

³⁴ Svea hovrätts dom den 30 september 2010 i mål nr T 9430-09.

Försäkringskassan överklagade domen och skrev i överklagandet att Försäkringskassans uttolkning av sjukdomsrekvisitet är att normala graviditetsbesvär av normal omfattning inte är att betrakta som sjukdom. Försäkringskassan ansåg att de fyra kvinnorna, som nekats sjukpenning, inte befunnit sig i en jämförbar situation med en icke-gravid person med besvär av motsvarande art och omfattning. Försäkringskassan ansåg att det fanns skäl för prövningstillstånd bl.a. mot bakgrund av att det saknas praxis avseende förbudet mot diskriminering inom socialförsäkringen.³⁵ Högsta domstolen meddelade dock inte prövningstillstånd.³⁶ Det finns ingen översyn som klargör att lagtillämpningen har förändrats efter rättsfallet. Avsaknaden av nyare, likande fall samt den höga beviljandegraden skulle dock kunna tala för att det inte förekommer diskriminering i dag, eller att det är mycket sällsynt.

Jämlikhetskommissionen citerade från domen i sitt betänkande från år 2020.³⁷ De frågade sig om ett tillägg till sjukpenningregelverket bör göras för att komma till rätta med den diskriminerande tillämpningen. Utredningen rekommenderade en ordentlig översyn av graviditetspenningen i vilken denna fråga borde ingå och skrev:

Jämlikhetskommissionen menar att detta innebär att gravida kvinnor diskrimineras jämfört med andra försäkrade. Nedsatt arbetsförmåga av en viss orsak, exempelvis ryggsmärtor, bör ge samma förmån och ersättning i försäkringen oavsett om smärtan orsakas av graviditet eller ej. Graviditet är visserligen ingen sjukdom, men det är inte ett godtagbart skäl för att inte ge ersättning för nedsatt arbetsförmåga på grund av besvär som andra försäkrade kan få sjukpenning för. En grundregel inom hälso- och sjukvården är att en sjukdom eller en skada ska tas om hand oavsett vad upphovet är, och samma regel bör gälla här.³⁸

Även hälso- och sjukvården förhåller sig till sjukdomsbegreppet från 1944. Socialstyrelsens övergripande principer för sjukskrivning i det försäkringsmedicinska beslutsstödet beskriver begreppet och lyfter att definitioner av vad som är sjukdom och inte är centrala.³⁹ Mynligheten har dock under utredningens gång påtalat att de avser att ta bort de övergripande principerna för sjukskrivning i det försäkrings-

³⁵ Försäkringskassans överklagande 2010-10-27 i Högsta domstolens mål nr T4943-10, aktbilaga 1.

³⁶ Högsta domstolens slutliga beslut den 25 januari 2012 i mål nr T 4943-10.

³⁷ SOU 2020:46.

³⁸ SOU 2020:46, s. 847.

³⁹ <https://roi.socialstyrelsen.se/fmb/om-forsakringsmedicinskt-beslutsstod/overgripande-principer-for-sjukskrivning>, 2023-04-13.

medicinska beslutsstödet. Socialstyrelsen arbetar med ett nytt nationellt kunskapsstöd avseende försäkringsmedicin, och i remissversionen av kunskapsstödet från mars 2023 görs ingen hänvisning till Socialvårdskommitténs sjukdomsbegrepp. Det framgår i remissversionen att bemötande, vård och behandling ska erbjudas på lika villkor till alla (3 kap. 1 § HSL) oavsett personliga egenskaper, bostadsort, ålder, kön, funktionsnedsättning, utbildning, socioekonomisk status, födelse-land, sexuell läggning, könsidentitet, könsuttryck och etnisk eller religiös tillhörighet. En hänvisning görs till denna utredning och skrivningarna i Jämlikhetskommissionens betänkande om att gravida bedöms hårdare i sjukpenningärenden.⁴⁰

Enligt utredningens mening innebär sjukdomsbegreppet från Socialvårdskommitténs betänkande att det finns risk för att läkare är mer restriktiva när de bedömer gravidas behov av sjukskrivning jämfört med andra. Läkare ska dock erbjuda vård och behandling på lika villkor till alla. Detta förtydligas enligt ovan i Socialstyrelsens remissversion av nytt kunskapsstöd om försäkringsmedicin.

Ett exempel på hur synen på graviditetsbesvär som normala, och inte sjukliga, kan påverka såväl forskningsläget som situationen för den gravida kan hämtas från Statens beredning för utvärdering av medicinska och sociala metoder (SBU). De har i ett arbete med att identifiera forskningsfrågor kring bäckensmärta hos gravida intervjuat gravida samt vårdpersonal. Trots att tillståndet är vanligt hos gravida finns det ett tydligt behov av mer forskning. Patienter och vårdpersonal som deltagit i projektet beskriver att det kan vara svårt att få en diagnos och att få adekvat vård. SBU beskriver att kvinnorna i studien upplevt att det finns en allmän uppfattning om att graviditetsrelaterad bäckensmärta ingår i en normal graviditet, att den inte är så besvärande för kvinnan och att den försvinner efter förlossningen. Därför upplever kvinnor att det kan vara svårt att få förståelse för smärtan och funktionspåverkan som denna graviditetskomplikation ger. Exempel på citat från rapporten är ”graviditet är ingen sjukdom” och ”så ont kan det väl inte göra”.⁴¹

Att gravida inte diskrimineras när de söker vård eller ansöker om sjukpenning är avgörande för måluppfyllelsen av det jämställdhets-

⁴⁰ Socialstyrelsen (2023), *Grunderna för ett systematiskt arbete med försäkringsmedicin*, Nationellt kunskapsstöd om försäkringsmedicin i hälso- och sjukvården, remissversion.

⁴¹ SBU (2022), *Graviditetsrelaterad bäckensmärta*.

politiska delmålet om jämställd hälsa respektive delmålet om ekonomisk jämställdhet.

FAKTARUTA: Flera aktörer med olika ansvar i frågan om sjukskrivning och sjukpenning

Det är hälso- och sjukvårdspersonal, företrädesvis läkare, som avgör om en person bör sjukskrivas. Hälso- och sjukvårdspersonalen ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet (6 kap. 1 § patientsäkerhetslagen [2010:659]).⁴² Läkaren har bl.a. i uppgift att bedöma om sjukdom föreligger och om denna sjukdom nedsätter patientens aktivitetsförmåga på sådant sätt att även arbetsförmågan är nedsatt, ta ställning till grad och längd av sjukskrivningen och att skriva läkarintyg så att intyget ger tillräckligt underlag för Försäkringskassan och för andra aktörer, för att de ska kunna fatta beslut om ersättning. För att kunna utföra dessa komplexa arbetsuppgifter behöver läkaren, utöver de rent medicinska, ha kunskap om bl.a. socialförsäkringssystemets lagar och regler.⁴³

Regionerna har det grundläggande ansvaret att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt de som är bosatta inom regionen (8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslag [2017:30], HSL). Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde (3 kap. 1 § HSL).

Socialstyrelsen är nationell kunskapsmyndighet för hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen ska bl.a. genom kunskapsstöd och föreskrifter bidra till att hälso- och sjukvården bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet, ansvara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling (förordning [2015:284] med instruktion för Socialstyrelsen). Socialstyrelsen har bl.a. tagit fram tre försäkringsmedicinska bedömningsstöd kring graviditetsrelaterad sjuklighet samt ett nationellt kunskapsstöd om graviditet, förlossning och tiden efter, med rekommendationer till hälso- och sjukvården.⁴⁴ Socialstyrelsen arbetar även med att ta fram ett

⁴² Se även Socialstyrelsen (2020), *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om att utfärda intyg i hälso- och sjukvården*.

⁴³ Socialstyrelsen (2020), *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om att utfärda intyg i hälso- och sjukvården*, s. 12.

⁴⁴ Socialstyrelsen (2022). Nationellt kunskapsstöd: *Graviditet, förlossning och tiden efter*.

gemensamt uppföljningsramverk för regionernas försäkringsmedicinska arbete.⁴⁵

Sveriges kommuner och regioner (SKR) är en medlems- och arbetsgivarorganisation för landets alla kommuner och regioner. SKR:s uppgift är att stödja och bidra till att utveckla kommuner och regioners verksamhet. SKR tecknar regelbundet överenskommelser med regeringen i olika frågor, bl.a. avseende en jämlik vård 2022.⁴⁶

Försäkringskassan är ansvarig myndighet för att handlägga frågor om sjukpenning. Myndighetens verksamhet består huvudsakligen i att besluta och betala ut socialförsäkringsförmåner. Försäkringskassan ska bl.a. ge information till berörda om socialförsäkringen, följa, analysera och förmedla socialförsäkringssystemets utveckling och effekter samt ansvara för att en kvalificerad kunskapsuppbyggnad sker i fråga om de verksamhetsområden som myndigheten har ansvar för (förordning [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan). Det är alltså Försäkringskassan som, utifrån gällande rätt, avgör om den person som har ansökt om sjukpenning ska anses ha en sjukdom, i socialförsäkringens mening, som sätter ned arbetsförmågan med minst en fjärdedel.

Hos Försäkringskassan finns försäkringsmedicinska rådgivare (FMR). FMR ska hjälpa handläggarna på Försäkringskassan med bl.a. medicinsk sakkunskap och verka för ett gott samarbete mellan Försäkringskassan och läkare inom hälso- och sjukvården. FMR har en rådgivande funktion i medicinska frågor. Hens uppgift är att bedöma kvalitet och innehåll i tillgängligt medicinskt material om det medicinska tillståndet och dess konsekvenser.⁴⁷

Hälso- och sjukvården och Försäkringskassan har skilda roller i sjukskrivningsprocessen. Hälso- och sjukvården är ansvarig för att dokumentera diagnos, funktionsnedsättningar, aktivitetsbegränsningar, uppgivna arbetskrav och bedömd arbetsförmåga i ett medicinskt underlag, bland annat läkarintyg. Försäkringskassan fattar beslut om sjukpenning. Informationen i läkarintyget ligger till grund för detta beslut. En läkares bedömningar i ett läkarintyg innebär ingen ovillkorlig rätt till sjukpenning utan är ett underlag

⁴⁵ Försäkringskassan och Socialstyrelsen (2022), *Fortsatt uppdrag att skapa förutsättningar för uppföljningar av läkarintyg*.

⁴⁶ SKR och Socialdepartementet (2023), *Sammanhållen, jämlik och säker vård*.

⁴⁷ SOU 2021:69, s. 267.

för beslut. De båda parterna har ett ansvar för att i nära samverkan bidra till en process som har patientens bästa som mål.⁴⁸

Socialstyrelsen och Försäkringskassan samverkar för att stärka kvaliteten i försäkringsmedicinska⁴⁹ underlag och samarbetet mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården, utveckla stödet till handläggarna i att värdera informationen i medicinska underlag och att förebygga behovet av kompletteringar av läkarintyg.⁵⁰

Utgångspunkter och problem gällande förhållandet mellan sjukskrivning och sjukpenning

Det är Försäkringskassan som avgör om förutsättningarna för att bevilja sjukpenning är uppfyllda. Läkaren avgör om patienten ska sjukskrivas eller inte, men är inte bunden av förmånsreglerna i SFB. En läkare kan alltså sjukskriva en person även om läkaren vet att förutsättningarna för att personen ska beviljas sjukpenning är små eller obefintliga. I och med Socialstyrelsens hittillsvarande övergripande principer för sjukskrivning i det försäkringsmedicinska beslutsstödet har dock Försäkringskassan och sjukvården förhållit sig till samma sjukdomsbegrepp, som beskriver de störningar och fysiologiska förändringar som hänger samman med graviditeten som en del av den naturliga livsprocessen. Socialstyrelsen påtalar i de övergripande sjukskrivningsprinciperna att sjukdomsbegreppet ger otillräcklig vägledning men lyfter samtidigt upp att definitionen utgår från gällande läkarvetenskaplig uppfattning.⁵¹

Det är utredningens bild efter att ha talat med Sveriges läkarförbund, Svenska Barnmorskeförbundet, Kvinnliga läkares förening och Socialstyrelsen att många läkare i praktiken förhåller sig till reglerna i SFB på så sätt att de ofta strävar mot att utforma sjukskrivningen på ett sådant sätt att de tror att sjukpenning kommer att medges av Försäkringskassan. Detta synsätt framgår också av regionens rutiner, se nedan, där rekommendationer till läkare har skrivits utifrån i vilken mån sjukpenning – enligt regionens analys –

⁴⁸ Socialstyrelsen (2012), *Övergripande principer för sjukskrivning*.

⁴⁹ Försäkringsmedicin handlar om hur funktionstillstånd, diagnostik, behandling, rehabilitering och förebyggande av sjukdom och skada påverkar och påverkas av hur olika försäkringar är utformade.

⁵⁰ Försäkringskassan och Socialstyrelsen (2021), *Utvecklingsinsatser för en bättre dialog mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården*.

⁵¹ Socialstyrelsen (2012), *Övergripande principer för sjukskrivning*.

kan medges. Eller, i vissa fall, att läkare väljer sjukskrivningens längd utifrån att en annan förmån, graviditetspenningen, kan beviljas senare.

Läkarens uppgift är inte att anpassa sjukskrivningen utifrån vilka socialförsäkringsförmåner som finns tillgängliga för patienten. Utredningen anser emellertid att det är ofrånkomligt att både vården och patienterna förhåller sig till socialförsäkringsregelverket i praktiken. En gravid kvinna som inte tror att hon kan få sjukpenning för sitt besvär, kommer sannolikt inte att gå till läkaren för att sjukskriva sig. Den läkare som tror att den gravida kommer att nekas sjukpenning av Försäkringskassan, kommer i vissa fall att rekommendera att kvinnan löser sin situation på andra sätt än genom sjukskrivning – till exempel genom att söka graviditets- eller föräldrapenning, ta semester eller annat.

9.2.2 Ett sjukdomsbegrepp som till del exkluderar gravida har fortfarande betydelse i sjukvården

När en läkare bedömer om en icke-gravid person ska sjukskrivas avgör läkaren om personen har en sjukdom som sätter ned arbetsförmågan. Läkaren beskriver i läkarintyget hur sjukdomens påverkan på den försäkrades funktioner begränsar förmågan till aktivitet i olika arbetsmoment och i det dagliga livet.⁵²

Om läkaren utgår från ett sjukdomsbegrepp som innebär att graviditetsbesvär ofta är en del av den normala livsprocessen och därför inte är sjukdom, trots att de sätter ner arbetsförmågan, kommer hanteringen av den gravida att påverkas. Läkaren kommer då att bedöma om besvären är så pass normala under en graviditet att de inte ska betraktas som sjukdom. Besvären anses då inte så allvarliga att en sjukskrivning, ens på deltid, kan bli aktuell. Det kan innebära att den gravidas besvär bedöms mindre allvarliga, och i mindre behov av insatser som t.ex. sjukskrivning, än vad som skulle varit fallet om den sökande var en icke-gravid med samma eller liknande arbetsförmågenedsättning.

Utifrån ett icke-diskrimineringsperspektiv får dock inte vissa grupper, till exempel gravida, behandlas strängare än andra. Symtom, tillstånd eller besvär som ses som sjukdom i allmänhet ska därför bedömas som sjukdom även hos en gravid.

⁵² Försäkringskassan (2022), *Vägledning om sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, s. 261.

Beslutsstöd och rutiner

I Socialstyrelsens hittillsvarande försäkringsmedicinska beslutsstöd (FMB) finns övergripande principer kring sjukskrivning, vilka refererades till ovan, samt rekommendationer om sjukskrivning vid vissa typer av graviditetsrelaterade tillstånd.⁵³ Socialstyrelsen har uppgett för utredningen att avsikten är att de övergripande principerna ska tas bort.

I de diagnosspecifika försäkringsmedicinska beslutsstöden beskrivs hur vanliga, det vill säga ”normala” olika besvär är under graviditeten men detta är inte i sig kopplat till rekommendationerna om sjukskrivning. I stället beskrivs vid vilka tillstånd som arbetsförmågan vanligen är nedsatt, och det gäller oftast vid måttliga till svåra besvär. Vid dessa rekommenderas läkaren att överväga sjukskrivning i olika utsträckning.⁵⁴

De flesta regioner har enligt uppgift till utredningen inga specifika rutiner för sjukskrivning av gravida. I vissa regioner finns dock särskilda regionala eller lokala rutiner om hur graviditetsrelaterad sjukskrivning ska hanteras. Utredningen har identifierat åtta varav en på mer lokal nivå. Det är utredningens uppfattning, efter samtal med Sveriges läkarförbund, att dessa rutiner troligtvis inte utgör det totala antalet rutiner avseende sjukskrivning av gravida som finns i regionerna.

I flera av de rutiner som utredningen tagit del av beskrivs sjukdomsbegreppet från 1944 och vad det innebär för gravidas sjukskrivning. I rutinerna framkommer olika sätt att hantera gravidas sjukskrivningar, varav flera med uttalade gränser för när sjukskrivning kan bli aktuell på grund av ett tillstånd eller inte. I flera rutiner beskrivs en tillämpning som innebär att färre graviditetsbesvär eller tillstånd kan grunda rätt till sjukskrivning i slutet av graviditeten. Detta tolkar utredningen som ett tecken på att sjukdomsbegreppets beskrivning av att störningar och fysiologiska förändringar som sammanhänger med graviditet som en del av den naturliga livsprocessen påverkar regionernas hantering av sjukskrivning av gravida.

I Region Sörmlands rutin om sjukskrivning för gravida, specifikt för rygg- och bäckensmärta framgår bl.a. följande om sjukpenning:

⁵³ Dessa gäller graviditetsillamående, graviditetskräkningar, förvärrad och hotande förtidsbörd samt graviditetsrelaterad rygg- och bäckensmärta (inklusive symfyseolys).

⁵⁴ Socialstyrelsen (2018), *Försäkringsmedicinska beslutsstöd vid graviditet*.

Kan utbetalas om sjukdom medför nedsättning av arbetsförmågan med minst 25 %. För graviditet till och med vecka 32+0 gäller samma regler som för icke-gravida. Efter graviditetsvecka 32+0 beviljas sjukpenning endast för de besvär som inte anses ingå i den normala graviditetsprocessen.

Sjukpenning efter graviditetsvecka 38 kan endast bli aktuell vid risker hos kvinnan/fostret som exempelvis tillväxthämning, högt blodtryck, flerbördsgraviditet, blodpropp m.m. som kräver täta kontakter eller inneliggande vård på sjukhus.⁵⁵

I region Jönköping läns rutin kring sjukskrivning av gravida står följande:

Ibland kan graviditetsrelaterade besvär berättiga till sjukpenning om kvinnans arbetsuppgifter är av en sådan karaktär att hennes arbetsförmåga är nedsatt med minst 25 % och omplacering ej är möjlig, i första hand deltidssjukskrivning. Sjukskrivning på denna indikation påbörjas ej efter v. 36.

Sjukpenning efter v. 36 kan bli aktuellt under graviditet vid risker hos kvinnan/fostret som exempelvis tillväxthämning, högt blodtryck, flerbördsgraviditet, blodpropp m.m. som kräver inneliggande vård eller täta kontakter för kontroll/vård på sjukhus.⁵⁶

De uttalade tidsgränserna för sjukskrivning är inte något som återfinns i Socialstyrelsens försäkringsmedicinska beslutsstöd.

I Region Kronobergs rutin beskrivs att man sedan länge har haft ett samarbete med Försäkringskassan för att få en enhetlig bedömning och för att ”rätt” ledighetsförmån ska utgå. Följande stycke problematiserar sjukdomsbegreppet och naturliga graviditetsbesvär:

Gravida med besvär som kan betraktas som en del av naturlig graviditet t.ex. ”prematura kontraktioner” (ofta symtom på ”överansträngning”), rygg- och bäckeninsufficiens, trötthet och illamående, diffusa insufficientsymtom, ”orkar inte längre” rekommenderas att använda föräldraförsäkringen. Gränsen till sjukdom kan ibland vara svår att dra, men generellt skall vi ha en restriktiv inställning till sjukskrivning vid dessa symtom. Ju längre graviditeten är gången ju större restriktivitet. Förhoppningsvis ska vi genom gemensamma riktlinjer kunna göra en rättvisare bedömning för sjukskrivning och minska behovet av läkar-konsultationer för att diskutera sjukskrivning av kvinnor med ”naturliga graviditetsbesvär” under senare delen av graviditeten.⁵⁷

⁵⁵ Region Sörmland (2020), *Sjukskrivning under graviditet*.

⁵⁶ Region Jönköpings län (2021). *Sjukskrivning under graviditet*.

⁵⁷ Region Kronoberg (2018), *Sjukskrivning och ledighetsförmåner under graviditet*, enligt uppgift från regionen i oktober 2022 är rutinen fortfarande aktuell.

I Region Värmlands rutin refereras till sjukdomsbegreppet och där-
efter listas vad som kan anses som normala graviditetsbesvär, bl.a. illa-
mående, trötthet, symfyseolys och rygg- och bäckeninsufficiens. De
skriver därefter:

För alla ovanstående symtom finns en gräns när de normala graviditets-
besvären kan anses vara ett sjukdomstillstånd. Läkaren inom mödra-
hälsovården gör en bedömning och värderar hur uttalade besvären är.
I läkarintyget ska sjukskrivningen motiveras noggrant. Vid graviditets-
besvär måste det tydligt framgå att besvären som kvinnan lider är mer
än förväntat vid en normal graviditet.⁵⁸

Regionernas syn på sjukskrivning av gravida

Utredningen har ställt frågor till regionerna i deras roll som vård-
givare för att undersöka deras upplevelser av hur socialförsäkrings-
skyddet för gravida fungerar. Samtliga regioner utom en har svarat.⁵⁹
De svarande är i flertalet fall mödrahälsovårdsöverläkare och olika
typer av verksamhetschefer inom hälso- och sjukvård men även barn-
morskor och utredare inom försäkringsmedicin har varit med och
skrivit yttranden. Många regioner uttrycker att sjukdomsbegreppet
är föråldrat, bör moderniseras och inte sällan gör att gravida kvinnor
hamnar i en utsatt position. I svaren nämns inte ordet diskriminering,
men grundtanken om icke-diskriminering tycks finnas i bakgrunden.

Region Stockholm framhåller i sitt svar att det aktuella sjuk-
domsbegreppet är olyckligt av flera skäl. De skriver bl.a. följande.

Dessutom är det oerhört svårt att definiera vad som är normalt, gränsen
är ofta flytande mellan normala graviditetsbesvär och när symtomen kan
klassas som sjukdom. Vissa fysiologiska konsekvenser av graviditeten
kan vara så handikappande att de kan likställas med sjukdom.

⁵⁸ Region Värmland (2021), *Sjukskrivning under graviditet*.

⁵⁹ Region Västmanland har avböjt möjligheten att svara.

Region Uppsala uttrycker svårigheter med nuvarande sjukdomsbegrepp och graviditet:

Det är ibland väldigt svårt att avgöra vad som är avsteg från den ”normala livsprocessen” vid graviditet. Hur kraftigt ska t ex graviditetsillamåendet vara för att vara sjukligt? Egentligen aldrig om man hårdrar det, men en kvinna som kräks oupphörligt och behöver intravenös vätska är knappast arbetsför. Ryggont är ofta väldigt svårhanterat, finns det en sjukdomsrelaterad orsak och vad är kopplat till graviditet? Sjukdom är inte ett absolut begrepp, utan det finns en gradvis övergång mellan vad som (i vår kultur, i vår tid etc.) anses vara symptom som är acceptabla och beror på ”normal” graviditet, och sådana symptom som går utöver det och därmed är uttryck för sjukdom.

Region Västerbotten skriver följande om sjukdomsbegreppet:

Gravida med svåra besvär/sjukdom som nedsätter arbetsförmågan ska ha samma rätt till sjukpenning som icke-gravida, oavsett om besvären är relaterade till graviditeten eller inte. Intentionen med begreppet var nog god men är inte längre relevant för dagens samhälle. Många gravida förväntar sig att kunna arbeta fullt ut ända fram till förlossningen då graviditet inte är en sjukdom men i underlaget (*utredningens direktiv, utredningens förtydligande*) beskrivs att 70 % har någon form av ersättning inom socialförsäkringssystemet i slutet av graviditeten. Det föreligger alltså en diskrepans mellan de krav som ställs i arbetslivet och förmågan att för majoriteten av gravida att uppfylla dem på slutet.

Region Halland skriver i sitt svar bl.a.:

Region Halland menar att det är rimligt att släppa fokus på sjukdomsbegreppet vad gäller gravida, och att funktionsnedsättningar och aktivitetsbegränsningar ska utgöra grunden för vilken ersättning patienten har rätt till. Region Halland anser därmed att regelverket bör utformas så att läkare kan fokusera på att bedöma de funktionsnedsättningar gravida och nyförlösta har, samt vilka aktivitetsbegränsningar det kan leda till i relation till arbete, sysselsättning eller föräldraledighet. Detta med samma förutsättningar som för alla andra patientgrupper.

Representanter för vårdprofessionen i Region Halland uppger vidare för utredningen att de inte medger sjukskrivning av gravida på grund av bäckensmärta under de sista tio dagarna eftersom graviditetspenning inte utgår för dessa dagar.

9.2.3 Försäkringskassan handlägger fortfarande en del av sjukpenningärendena utan att beakta principerna i hovrättsdomen

Gravida som ansöker om sjukpenning medges detta i mycket hög utsträckning, beviljandegraden är 95 procent.⁶⁰ Trots detta är det utredningens bedömning att det vore lämpligt om kännedomen om Svea hovrätts dom från år 2010, och vad de principer som redogörs för i rättsfallet innebär för rätten till sjukpenning för gravida, förbättrades hos Försäkringskassan.

I Försäkringskassans vägledning till stöd för handläggning av sjukpenning beskrivs sjukdomsbegreppet från 1944 samt hur bl.a. Rh-immunisering och svår foglossning har ansetts vara sjukdom genom senare domar.⁶¹ Anmärkningsvärt nog nämns inte hovrättsdomen från 2010. Försäkringskassan har dock i februari 2023 påtalat att vägledningen kommer att kompletteras under sommaren 2023 med den här diskuterade hovrättsdomen och ett särskilt fokus på diskrimineringsfrågan vid bedömning av arbetsförmågans nedsättning hos gravida. Utredningen har inte fått ta del av något utkast och vet därför inte hur detta kommer formuleras.

Enligt Försäkringskassans hittillsvarande vägledning kan alltså hanteringen av ett sjukpenningärende för gravida se ut som följer: Försäkringskassan bedömer, med ett läkarintyg som grund, om den nedsatta arbetsförmågan beror på graviditeten. Om svaret är ja avgör handläggaren, ibland med stöd av en försäkringsmedicinsk rådgivare, om graviditetsbesvären är att anse som normala graviditetsbesvär och således inte är sjukdom eller om besvären utgör sjukdom. Om besvären bedöms motsvara sjukdom och arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel kan sjukpenning beviljas (om övriga villkor för förmånen är uppfyllda). Det är bara graviditetsbesvär av viss styrka som betraktas som sjukdom. En gravid kan ha symtom såsom konstant illamående men med färre kräkningar, stor trötthet, eller smärtor från rygg och bäcken utan att det anses vara sjukdom i socialförsäkringsbalkens mening.⁶²

Försäkringskassan gör normalt sett inte motsvarande bedömning av besvärens styrka för personer som har nedsatt arbetsförmåga på

⁶⁰ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 27.

⁶¹ Försäkringskassan (2022), *Vägledning om sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, s. 27 f.

⁶² Detta bekräftas i regionernas rutiner avseende sjukskrivning av gravida, se tidigare avsnitt.

grund av orsaker som inte är relaterade till graviditet.⁶³ Besvär som orsakar arbetsförmågenedsättning hos en icke-gravid presumeras oftast inte vara en del av den normala livsprocessen. Om tillstånd eller symtom medför en arbetsförmågenedsättning på minst en fjärdedel kan man i stället, enligt utredningens uppfattning, nästan tala om en presumtion för att sjukdom anses föreligga hos den icke-gravida personen.

Det finns även andra tillstånd som orsakar arbetsförmågenedsättning och som i praxis betraktas som en del av det normala livsförloppet, t.ex. sorg. Men när det är fråga om ett uttalat sorgetillstånd som medför att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel kan den, eller åtminstone dess symtom, ses som sjukdom och sjukpenning kan beviljas. Inte heller tillstånd på grund av naturligt åldrande är enligt sjukdomsbegreppet i det nämnda förarbetsuttalandet⁶⁴ att anse som sjukdom. Utredningen kan inte bedöma om uttalandet har diskriminerande konsekvenser i handläggningen av sjukpenningärenden, det har inte legat inom utredningens uppdrag att undersöka. I detta sammanhang vill utredningen lyfta det faktum att sorg och åldrande drabbar eller kan drabba alla någon gång, medan graviditetsbesvär endast kan drabba kvinnor. Risken för könsdiskriminering med anledning av att sorgetillstånd eller åldrande ses som en del av den naturliga livsprocessen torde därför vara betydligt lägre.

Trots Svea hovrätts dom⁶⁵ förekommer fortfarande sjukpenningärenden där försäkringsmedicinsk rådgivare bedömer besvär hos gravida som normala graviditetsbesvär, vilka inte ger rätt till sjukpenning. Detta utan att någon hypotetisk jämförelse med en icke-gravid person görs. I Försäkringskassans rapport från 2022 av sjukpenningärenden från 2019–2020⁶⁶ rör det sig om åtta av 200 granskade ärenden där försäkringsmedicinsk rådgivare har bedömt besvären som normala graviditetsbesvär och att sjukpenning därför inte bör medges. Utredningen har granskat ärendena och funnit att det ibland är handläggaren som frågar den försäkringsmedicinska rådgivaren om det som beskrivs i ärendet är normala graviditetsbesvär. I andra ärenden är det den försäkringsmedicinska rådgivaren som

⁶³ Det framgår av Försäkringskassan (2022), *Vägledning om sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning* och syns även i utredningens aktgranskning.

⁶⁴ SOU 1944:15, s. 162.

⁶⁵ Svea hovrätts dom den 30 september 2010 i mål nr T 9430-09.

⁶⁶ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*.

självmant uppger att besvären är att anse som normala i en graviditet. Att likställa normala graviditetsbesvär med att det inte rör sig om sjukdom ligger i linje med Socialvårdskommitténs definition av sjukdom från 1944. Dock blir en sådan lagtillämpning könsdiskriminerande, vilket fallet från Svea hovrätt visar.

Flera regioner och representanter för vården har uppgett för utredningen det kan vara svårt för gravida att beviljas sjukpenning. Till exempel uppger region Dalarna att de har erfarenhet av att kvinnor som skulle ha blivit sjukskrivna för exempelvis depression om de inte vore gravida, inte självklart kan bli det när de är gravida till följd av förarbetsuttalandet om sjukdomsbegreppet. Barnmorskeförbundet uppger att läkare visserligen alltid måste motivera varför sjukpenning ska medges av Försäkringskassan, men att det kan vara extra svårt vid sjukskrivning av gravida. De beskriver att läkaren behöver uttrycka behovet av sjukskrivning extra tydligt när det gäller gravida, eller stärka upp behovet med andra icke-graviditetsrelaterade diagnoser. Detta verkar vara särskilt framträdande vid bäckenrelaterade besvär och illamående.

9.2.4 Slutsatser

Sjukdomsbegreppet inte i linje med det jämställdhetspolitiska delmålet om jämställd hälsa

Läkarens uppgift är inte att anpassa sjukskrivningen utifrån vilka socialförsäkringsförmåner som finns tillgängliga för patienten. Läkaren ska, i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, sjukskriva en patient om denne på grund av sjukdom har nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel i relation till sitt eller normalt förekommande arbete. De inkomna svaren från regionerna ger en sammantagen bild av att sjukdomsbegreppet och vad det innebär för gravida har betydelse vid sjukskrivning av gravida. Bilden är dock att regionerna anser att en utveckling där det klargörs att gravida ska bedömas på samma sätt som icke-gravida inom sjukskrivningsprocessen är önskvärd.

Även det faktum att det finns en tendens att avsluta sjukskrivningar när förmånsperioden för graviditetspenning inträder, som

syns i statistiken⁶⁷, kan ses som en indikation på att sjukdomsbegreppets beskrivning av besvär vid graviditet som en del av den normala livsprocessen fortfarande är relevant inom vården. Företeelsen kan ha flera tänkbara orsaker. Det är tänkbart att läkaren anser att den gravida trots sin arbetsförmågenedsättning inte är sjuk, men ändå sjukskriver henne fram till den sextionde dagen före beräknad förlossning, som ett sätt att ge henne möjlighet att vara ledig med ersättning fram till dess att graviditetsspenningförmånen kan bli aktuell. Det kan också vara så att vissa läkare anser att den gravida är sjuk, men att besvären förväntas övergå eller övergår till normala graviditetsbesvär – som inte betraktas som sjukdom – i graviditetens senare skede. Samma tendens avseende en mer restriktiv sjukskrivningspraxis senare i graviditeten, när de så kallat normala besvären kan antas vara accentuerade, ses i regionernas rutiner. Lagstiftaren har, genom reglerna om graviditetsspenning vid nedsatt arbetsförmåga, gett uttryck för att det är normalt med nedsatt arbetsförmåga i förhållande till vissa arbeten på grund av graviditet efter den sextionde dagen före beräknad förlossning. Motsatsvis kan man tolka det som att nedsatt arbetsförmåga hos en gravid, före denna tidpunkt, är mer ovanligt och därför mer troligt kan anses bero på sjukdom.

Utredningen anser att det ovan beskrivna även kan bero på okunskap hos läkare i frågor som rör försäkringsmedicin.⁶⁸ Det finns flera förmåner för gravida med delvis överlappande syften och det gör systemet än mer komplext än för många icke-gravida.

Sjukdomsbegreppets utformning innebär att gravida riskerar att hamna i sämre läge än en icke-gravid om läkaren beaktar det vid bedömningen av en eventuell sjukskrivning. Detta betyder att sjukdomsbegreppet, till den del det innebär att gravida ska bedömas mer restriktivt än andra, enligt utredningens mening strider mot förbudet mot diskriminering. Diskriminering är förbjuden i fråga om hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet enligt 2 kap. 13 § diskrimineringslagen (2008:567).⁶⁹ Män och kvinnor får visserligen behandlas olika inom vården, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå

⁶⁷ Utredningens beräkningar visar att av de kvinnor som födde barn under 2019 och som beviljades graviditetsspenning efter att ha varit sjukskrivna var det 56 procent som påbörjade sin period med graviditetsspenning i direkt anslutning till att en period med sjukpenning tog slut. Även Försäkringskassans statistik visar på samma tendens.

⁶⁸ Karolinska institutet, *Läkares erfarenheter av arbete med sjukskrivning av patienter*, s. 111.

⁶⁹ Diskrimineringslagen trädde i kraft 2009 men likvärdiga diskrimineringsförbud har funnits sedan långt tidigare i andra lagar.

syftet (2 kap. 13 a § diskrimineringslagen). Det är dock inte rimligt att tänka sig att en extra restriktivitet i sjukskrivningen av gravida skulle fylla något viktigt eller objektivt godtagbart syfte.⁷⁰

En tolkning av sjukdomsbegreppet som innebär att gravida har svårare än andra att ses som sjuka – och därför i förlängningen får sämre tillgång till sjukskrivning och eventuellt också behandling – ligger inte heller i linje med det jämställdhetspolitiska delmålet om jämställd hälsa.⁷¹ Det nya kunskapsstödet kring försäkringsmedicin, som Socialstyrelsen har tagit fram en remissversion av, refererar inte till Socialvårdskommitténs sjukdomsbegrepp. Utredningen bedömer att det nya kunskapsstödet kring försäkringsmedicin samt borttagandet av de övergripande principerna om sjukskrivning från det försäkringsmedicinska beslutsstödet kommer att minska risken för diskriminering av gravida i situationen då dessa söker sjukskrivning för graviditetsrelaterade besvär. Socialstyrelsen har även uttryckt till utredningen att kunskapsstödet kring försäkringsmedicin kommer att uppdateras med anledning av eventuell ny relevant lagstiftning.

Regionernas olika rutiner avseende sjukskrivning av gravida kan dock innebära att gravida inte ges likvärdig vård över landet. En varierande sjukskrivningspraxis av gravida har noterats även av tidigare utredningar.⁷² Detta är problematiskt och indikerar att mer insatser från nationell nivå kan behövas.

Det saknas statistik avseende hur många gravida som nekas sjukskrivning på grund av att läkare anser att de, mot bakgrund av sjukdomsbegreppet, inte är att betrakta som sjuka. Den gravida som kontaktar läkare men inte sjukskrivs eftersom läkaren bedömer att den gravida inte är sjuk, kommer inte att synas i Försäkringskassans handläggning eller någon statistik. Utöver de gravida som i dag eventuellt nekas sjukskrivning tror utredningen att det finns gravida som inte försöker bli sjukskrivna, eller söker sjukskrivning betydligt senare än de annars skulle gjort, eftersom de har kännedom om att det kan vara svårt att bli sjukskriven, eller få sjukpenning, vid graviditetsrelaterade besvär.

⁷⁰ Jämför prop. 2007/08:95, s. 523.

⁷¹ Regeringens skrivelse 2016/17:10, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, s. 80.

⁷² Se till exempel SOU 1978:39, s. 88 och SOU 2005:73, s. 215.

Fortfarande viss oklarhet gällande när gravidas besvär ska anses vara sjukdom

I Svea hovrätts dom den 30 september 2010 i mål nr T 9430-09 dömdes Försäkringskassan för att ha tillämpat reglerna om sjukpenning på ett sätt som utgjorde direkt könsdiskriminering i fyra fall.

Utredningen anser att principen att gravida inte får bedömas mer restriktivt i ärenden om sjukpenning än andra ska följas. Detta eftersom förbudet mot könsdiskriminering finns i lag och får anses trumfa betydelsen av beskrivningen av störningar och fysiologiska förändringar i samband med graviditet i sjukdomsbegreppet från Socialvårdskommitténs betänkande från 1944.

Utredningen anser därför att den aktuella domen⁷³ inte ger uttryck för något nytt utan förtydligar vad som redan gällde, dvs. att gravida inte får diskrimineras. Domen får därför ses som en påminnelse om gällande rätt. Det rör det sig inte om vilken hovrättsdom som helst, utan en dom där en myndighet döms för direkt könsdiskriminering. Försäkringskassan gav i sitt överklagande uttryck för att myndigheten inte instämmer i hovrättsens bedömning utan anser att en gravid inte kan jämföras med en icke-gravid i ett ärende om sjukpenning. Mot denna bakgrund är det enligt utredningen anmärkningsvärt att Försäkringskassan först 2023 uppdaterar sin vägledning om sjukpenning med domen för att handläggarna ska ges kännedom om samt tillämpa domen i handläggningen. Utredningen har inte fått tillgång till något utkast och vet därmed inte vilken innebörd de nya skrivningarna i vägledningen kommer att ha.

Det saknas ett prejudikat som fastställer rättsläget gällande frågan om sjukdomsbegreppet i 27 kap. 2 § SFB i förhållande till gravida. Dock finns domar från högsta instans som slår fast att vissa tillstånd vid graviditet, såsom t.ex. hotande förtidsbörd och svår foglossning, är att anse som sjukdom.⁷⁴ Domarna har inte lett till någon lagändring. I utredningens granskning av sjukpenningärenden gjordes en potentiellt diskriminerande bedömning i fyra procent av ärendena, dvs. att ansökan om sjukpenning av avslogs på grund av att besvären utgjorde en del av den normala livsprocessen eftersom personen var gravid. Det granskade urvalet är för litet för att det ska gå att dra några slutsatser av det. Hur många gravida som sedan år 2010 har

⁷³ Svea hovrätts dom den 30 september 2010 i mål nr T 9430-09.

⁷⁴ FÖD 1981:25, FÖD 1985:15, FÖD 1985:7 och RÅ 2009 ref. 102 I.

nekats sjukpenning i strid med diskrimineringsförbudet och Svea hovrätts dom⁷⁵ är okänt. Utredningen vill understryka att oavsett hur utbrett problemet är själva förekomsten av risk för diskriminering bekymmersam. Vidare är oklarheter i hur lagen ska tillämpas aldrig önskvärt.

9.3 Inkomsttaket inom graviditetspenningen är lågt

När graviditetspenningen infördes låg inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst på samma nivå som inom sjukpenningen. År 2018 höjdes dock inkomsttaket i sjukpenningen med motiveringen att de reala inkomsterna hade ökat och att inkomstbortfallsprincipen i förmånen hade urholkats.⁷⁶ Inkomsttaket i sjukpenningen har därefter höjts ytterligare och ligger nu på 10 prisbasbelopp.⁷⁷ Inkomsttaket för graviditetspenning ligger kvar på 7,5 prisbasbelopp trots att gravidas reala inkomster också ökat och förmånen alltmer har fått karaktären av ett grundskydd i takt med att inkomstbortfallsprincipen urholkats.

I mödraskyddsdirektivet⁷⁸ påtalas att åtgärder för att organisera arbetet med hänsyn till hälsoskydd för gravida arbetstagare skulle vara verkningsslösa, om de inte vore förbundna med bibehållna rättigheter enligt anställningsavtalet, inklusive bibehållen lön eller skälig ersättning. Ersättningen ska enligt mödraskyddsdirektivet anses skälig om den garanterar minst samma inkomst som arbetstagaren skulle ha uppburit vid arbetsuppehåll av hälsoskäl, med förbehåll för eventuellt tak för ersättningen som fastställts i nationell lagstiftning.⁷⁹

Prisbasbeloppet för 2023 är 52 500 kronor. Inkomsttaket för graviditetspenningen är således 393 750 kronor samma år, vilket motsvarar en månadslön om strax under 33 000 kronor (medan inkomsttaket för sjukpenningen motsvarar en månadslön om strax under 44 000 kronor).

Statistik från Försäkringskassan visar att med ett tak vid 7,5 prisbasbelopp ökade andelen med arbetsinkomster över taket från 3 till

⁷⁵ Svea hovrätts dom den 30 september 2010 i mål nr T 9430-09.

⁷⁶ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 10, s. 81.

⁷⁷ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 10, s. 36.

⁷⁸ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).

⁷⁹ A.a. artikel 11.3.

38 procent bland kvinnor mellan åren 1991 och 2017. Med ett tak lagt vid 10 prisbasbelopp hade andelen kvinnor med arbetsinkomster över taket ökat från 1 till 16 procent under samma tid. År 2017 hade 0,9 miljoner kvinnor arbetsinkomster över taket 7,5 prisbasbelopp.⁸⁰

Enligt statistik från SCB avseende år 2021 var den genomsnittliga lönen för en grundutbildad kvinnlig sjuksköterska 39 300 kronor i månaden medan den för en kvinnlig undersköterska i hemtjänst var 30 400 kronor i månaden. Genomsnittslönen för en kvinnlig veterinär var 45 000 kronor i månaden, för en kvinnlig grundskollärare var den 36 900 kronor i månaden och för en kvinnlig förskollärare var den 33 200 kronor i månaden. En kvinnlig kriminalvårdare tjänade 28 200 kronor i månaden i genomsnitt, en kvinnlig målare tjänade i genomsnitt 29 400 kronor i månaden och en kvinnlig städare tjänade 24 200 kronor i månaden i genomsnitt.⁸¹

Inkomsttaket för graviditetspenning är detsamma för graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön som för graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga vid fysiskt påfrestande arbete. Det betyder att vitt skilda yrkesgrupper kan komma att få graviditetspenning, även om det är vanligast i fysiskt påfrestande arbeten. För arbetstagare som har något högre löner kan en lång period med nedsatt arbetsförmåga eller förbud mot arbete på grund av risker i arbetsmiljön, i kombination med den låga kompensationsnivån innebära att deras inkomster sänks avsevärt under graviditeten. Det är enligt utredningens mening tveksamt om man i sådana fall kan tala om ett fungerande socialförsäkringsskydd för gravida.

Försäkringskassan har undersökt gravidas inkomster och fann att graviditeten påverkar kvinnors förmåga att försörja sig med arbetsinkomst i olika utsträckning i olika grupper. Inkomsten bland kvinnor i omsorgsyrken minskar tidigare än andra grupper, i sjunde graviditetsmånaden har dessa inkomster minskat med 42 procent jämfört med vid graviditetens start. Motsvarande minskning för kvinnor i lantbruks, bygg- och tillverkningsindustrin är 33 procent, och bland kvinnor med chefsyrken sex procent. Om man räknar in ersättning från socialförsäkringen beräknar Försäkringskassan att gravida kvinnor erhåller 84 procent av den arbetsinkomst de hade innan graviditeten, vilket innebär en skattad inkomstförlust på 16 procent. Motsvarande minskning för dem som inte får ersättning från någon av förmånerna

⁸⁰ Försäkringskassan (2020), *Försäkrad inkomst i socialförsäkringen*.

⁸¹ SCB (2021), *Lönestatistik*.

under graviditeten är 11 procent. De som beviljas graviditetspenning beräknas i genomsnitt behålla 86 procent av sin inkomst, jämfört med 89 procent bland dem som får avslag på en ansökan om graviditetspenning och som i högre utsträckning kan antas fortsätta arbeta. De som använder mer än det genomsnittliga antalet dagar med sjukpenning beräknas behålla 84 procent av inkomsten under graviditeten.⁸²

I många situationer kompletteras ersättningarna från de offentliga socialförsäkringarna av kollektivavtalade ersättningar respektive privata individuella försäkringar eller gruppförsäkringar.⁸³ Enligt vad som framkommit i utredningen är kompletterande ersättning från arbetsgivaren ovanligt när det kommer till graviditetspenning, även om vissa undantag har gjorts under pandemin.⁸⁴ Att en arbetstagare som är ledig med graviditetspenning inte får någon löneutfyllnad från sin arbetsgivare, medan hon skulle ha fått det om hon varit sjuk med sjukpenning, är inte diskriminerande enligt en dom från Arbetsdomstolen.⁸⁵

Att ersättningsnivåerna ser så olika ut i sjukpenning och graviditetspenning, samt att det utgår tillägg för sjukpenningen, skapar ekonomiska incitament för gravida att få sin arbetsförmågenedsättning klassad som sjukdom. Detta innebär i sin tur en högre belastning på vården.

9.4 Psykiskt påfrestande arbeten är vanliga men kan bara ge rätt till graviditetspenning vid förbud mot arbete

Arbetslivet har genomgått stora förändringar sedan graviditetspenningen infördes. En större andel kvinnor arbetar i dag i tjänstesektorn än i industrin och andelen kvinnor med tidsbegränsade anställningar är högre.⁸⁶ Arbetsmiljön inom kvinnodominerade verksamheter tenderar att vara sämre, och mer psykiskt belastande, än på arbetsplatser där fler män arbetar. Kvinnor arbetar i större utsträckning inom branscher och yrken med hög psykisk och/eller känslomässig belast-

⁸² Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 65 och 68.

⁸³ SOU 2000:72, s. 30 och Försäkringskassan (2020), *Försäkrad inkomst i socialförsäkringen*.

⁸⁴ T.ex. överenskommelsen mellan Svenskt Näringsliv och LO (2021) som gällde 1 mars 2021–30 september 2021.

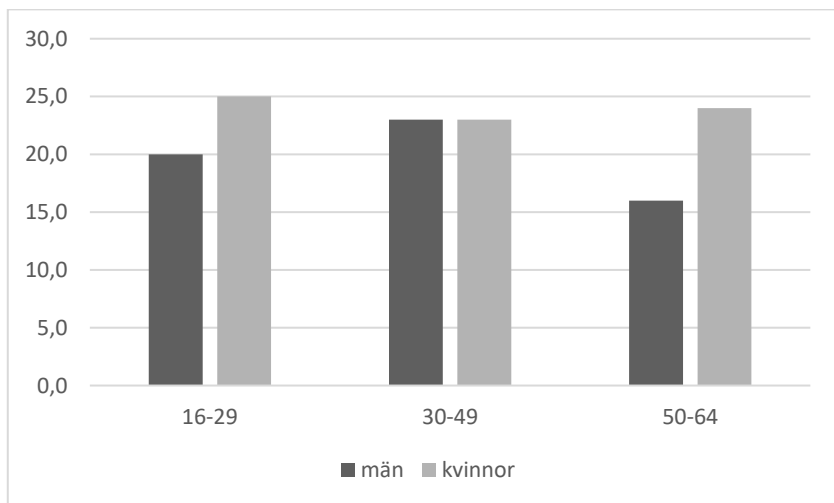
⁸⁵ AD 2009 nr 15.

⁸⁶ Skr. 2020/21:92, *Regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025*.

ning och de arbetsmiljöförbättringar som skett har företrädesvis skett i den fysiska arbetsmiljön.⁸⁷

Enligt siffror från SCB har andelen arbetstagare som tycker att deras arbete är psykiskt ansträngande ökat från 39 procent 1980–1981 till 47 procent 2016–2017. Ökningen gäller framför allt kvinnor, där andelen har ökat från 39 till 51 procent. Psykiskt ansträngande arbete är fortfarande vanligast bland dem med eftergymnasial utbildning och bland dem har andelen som uppger att de har ett psykiskt ansträngande arbete minskat från 61 till 54 procent sedan början av 1980-talet. I Arbetsmiljöundersökningen från 2021 framkommer att 45 procent av kvinnorna anger att de i hög grad eller viss mån har ett psykiskt ansträngande arbete. 25 procent av kvinnorna i åldersgruppen 16–29 uppger sig ha ett i hög grad psykiskt påfrestande arbete. Motsvarande siffra för män i samma ålder är 20 procent. För både kvinnor och män i åldersgruppen 30–49 är andelen 23 procent.⁸⁸

Figur 9.1 Andel av sysselsatta som uppgett att de har ett i hög grad psykiskt ansträngande arbete 2021, efter kön och ålder. Procent



Källa: Arbetsmiljöundersökningen 2021, Arbetsmiljöverket.

⁸⁷ Bäckman och Edling (2000), *Arbetsmiljö och arbetsrelaterade besvär under 1990-talet* och Arbetsmiljöverket (2016), *Kunskapsammansättning om kvinnors och mäns arbetsvillkor* samt SOU 2022:45.

⁸⁸ Arbetsmiljöverket (2022). *Arbetsmiljön 2021*, s. 81.

Kvinnodominerade yrken tenderar också att innebära sämre möjligheter till egen kontroll över arbetet. Exempelvis kännetecknas många kvinnligt dominerade arbeten, såsom sjuksköterska och förskolelärare, av relativt höga krav men låg grad av kontroll.⁸⁹ Kvinnor arbetar i högre grad än män i tidsbegränsade anställningar.⁹⁰ Enligt en sammanställning från SCB upplever tidsbegränsat anställda i högre grad än tillsvidareanställda att de saknar inflytande över sin arbetssituation.⁹¹ En litteraturöversikt från SBU visar att personer som upplever en arbetssituation med små möjligheter att påverka, i kombination med alltför höga krav, har större risk att utveckla depressionssymtom.⁹²

Den psykiska ohälsan har ökat bland kvinnor, särskilt i yngre generationer.⁹³ Det finns också en betydande könsskillnad i sjukfrånvaro till kvinnors nackdel. Arbetsförhållanden i allmänhet och organisatorisk och social arbetsmiljö i synnerhet intar en särställning bland de faktorer som lyfts fram som orsaker till den ökade psykiska ohälsan och sjukfrånvaron i arbetslivet i ett internationellt perspektiv.⁹⁴

Graviditetsspenning utgår i dag för risker i arbetsmiljön respektive vid nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete. Kvinnor i psykiskt påfrestande arbeten har endast rätt till omplacering eller graviditetsspenning om det psykiskt påfrestande arbetet, av arbetsgivaren, bedöms som en risk som gör att kvinnan inte får fortsätta arbeta. Något som, enligt utredningens bedömning, sällan sker, se vidare nedan.

9.4.1 Bakgrund

När graviditetsspenningen infördes var det mot bakgrund av att kvinnor i fysiskt ansträngande arbeten använde fler föräldrapenningdagar än kvinnor i tjänstemannayrken. Det högre uttaget sågs som en indikation på hur svårt det var att arbeta i dessa arbeten sent i graviditeten.⁹⁵ Redan i sina remissvar avseende förslaget om att införa en graviditetsspenning 1978 lyfte dock flera försäkringskassor behovet av en graviditetsspenning även för de med nedsatt arbets-

⁸⁹ Arbetsmiljöverket (2016), *Kunskapssammanställning om kvinnors och mäns arbetsvillkor*.

⁹⁰ SCB (2020), *Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019*, s. 2.

⁹¹ SCB (2014), *Välfärd* s. 28 f.

⁹² SBU (2014), *Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom*.

⁹³ Socialstyrelsen (2017), *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga*.

⁹⁴ Försäkringskassan (2020), *Sjukfrånvaro i psykiatriska diagnoser*, s. 34 och 54.

⁹⁵ Prop. 1978/79:168, s. 32 f.

förmåga i psykiskt påfrestande arbeten.⁹⁶ I propositionen avvisades detta med ett uttalande om att det torde vara svårt att avgöra vilka psykiska besvär som berodde av arbetet.⁹⁷

Det finns således ingen rätt till graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga i ett arbete som är psykiskt påfrestande. Dock finns en möjlighet att beviljas graviditetspenning för psykosociala risker i arbetsmiljön. Bakgrunden till detta finns i mödraskyddsdirektivet⁹⁸. I enlighet med direktivet har riktlinjer för bedömning av riskfaktorer för gravida utarbetats, riktlinjer som även omfattar psykisk uttrötning och andra former av psykiska påfrestande i arbetet för gravida.⁹⁹ Vad avser psykiska påfrestande finns följande riskfaktorer uppräknade i riktlinjerna: psykisk trötthet, stress samt avsaknad av vilo- eller pausutrymmen.¹⁰⁰

Riktlinjerna anger att i allmänhet ökar både psykisk och fysisk trötthet under och efter graviditeten till följd av fysiologiska och andra förändringar. De anger att till följd av ökad trötthet kan vissa gravida kvinnor inte arbeta i oregelbundna skift, kvälls- eller nattskift eller övertid. Arbetstiderna (inklusive möjlighet att ta paus samt hur ofta och när) kan påverka den gravida kvinnans eller det ofödda barnets hälsa, hur snabbt hon återhämtar sig efter förlossningen och om hon kan amma samt graden av risk för stress och stressrelaterade hälso- problem.

Det anges vidare att gravida kvinnor kan vara särskilt känsliga för stress. Det kan bero på bl.a. hormonella förändringar, att graviditeten kan ha lett till en ny ekonomisk situation, svårigheter att samtidigt sköta hem och privatliv, och på grund av att risken att utsättas för situationer där våld förekommer, samt oro för hur graviditeten ska utfalla. Riktlinjerna beskriver att i vissa undersökningar associeras stress med ökad risk för missfall och minskad förmåga att amma.

Vad gäller viloutrymmen anger riktlinjerna att det är viktigt att gravida och nyblivna mödrar får vila. Tröttheten ökar under och efter graviditeten och kan ytterligare öka på grund av faktorer i arbetet. Det

⁹⁶ Remissvar från Gävleborgs försäkringskassa, Hallands försäkringskassa och Uppsalas försäkringskassa i Försäkringskassaförbundet (1978). *Samlat remissvar SOU 1978:39*.

⁹⁷ Prop. 1978/79:168, s. 36.

⁹⁸ Rådets direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar.

⁹⁹ Artikel 3.1.

¹⁰⁰ Riktlinjer för bedömning av kemiska, fysikaliska och biologiska agens och industriprocesser, som anses innebära en risk för hälsa eller säkerhet för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar, Bryssel den 05.10.2000, KOM (2000) 466 slutlig.

framgår vidare att behovet av vila är både fysiskt och psykiskt samt att trötthet/utmattning/stress under graviditeten kan göra att arbetet behöver organiseras på annat sätt t.ex. gällande arbetstakt- och intensitet.¹⁰¹

Arbetsmiljöverkets föreskrifter¹⁰², som i denna del har sin grund i mödraskyddsdirektivet, innehåller en icke uttömmande lista över arbetsmiljöfaktorer och arbetsförhållanden som kan utgöra risk för skadlig inverkan på graviditet. Som psykosociala faktorer som är potentiella risker anges *arbetsförhållanden som kan medföra eller har medfört psykisk uttröttnings, starka psykiska påfrestningar, våld eller hot om våld och kränkande särbehandling*. Även andra, jämförbara förhållanden, kan utgöra en sådan risk som behöver undanröjas eller annars kan leda till ett förbud mot arbete. Nya rön kan betyda att ytterligare faktorer tillkommer som ska bedömas på samma sätt som de som anges i föreskriften.

Arbetsmiljöverket anger i de allmänna råden till föreskriften att det är viktigt att göra en individuell bedömning av den totala psykiska belastningen och ta hänsyn till den oro för graviditeten som kvinnan kan känna på grund av arbetssituationen. Psykisk uttröttnings nämns inte i de allmänna råden. Starka psykiska påfrestningar kan enligt de allmänna råden förekomma i situationer med hot och våld. Sådana situationer kan uppstå i samband med patient- eller klientkontakter inom vård och omsorg, inom socialtjänst och kriminalvård, vid räddningstjänst, vid väktartjänst etc. Hot och våld finns dock redan med som uppräknade egna risker i föreskriften, varför utredningen tolkar beskrivningen av starka psykiska påfrestningar som något som kan förekomma i situationer vid hot och våld som just ett exempel på arbete med stark psykisk påfrestning, inte en uttömmande beskrivning.

Angående vilken risk psykosociala faktorer utgör anges att det inte finns några studier som visar tydliga samband mellan sådan psykisk belastning som vanligtvis kan förekomma på en arbetsplats och reproduktionsstörningar. Det kan ändå, enligt Arbetsmiljöverket, vara viktigt för den gravida kvinnan att få tid och möjlighet att åter-

¹⁰¹ Riktlinjer för bedömning av kemiska, fysikaliska och biologiska agens och industriprocesser, som anses innebära en risk för hälsa eller säkerhet för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar, Bryssel den 05.10.2000, KOM (2000) 466 slutlig, s. 13 ff.

¹⁰² AFS 2007:5.

hämta sig. Stor psykisk belastning i samband med allvarliga kris-situationer kan öka risken för alltför tidig födsel.¹⁰³

En arbetsgivare som fått kännedom om arbetstagarens graviditet ska snarast göra en riskbedömning av arbetsmiljön. I detta arbete ingår att se över om riskfaktorer i form av arbetsförhållanden som kan medföra eller har medfört psykisk uttröttning eller starka psykiska påfrestningar föreligger. Vid riskbedömningen ska hänsyn tas till arten, graden och varaktigheten av exponeringen för riskfaktorerna. Om förhållandena är sådana att risk för ohälsa föreligger ska arbetsgivaren undanröja riskerna, och om detta inte går får kvinnan inte sysselsättas i verksamheten (6 och 7 §§ AFS 2007:5).

Psykosociala faktorer, i form av arbetsförhållanden som kan medföra eller har medfört psykisk uttröttning eller starka psykiska påfrestningar kan alltså ligga till grund för förbud mot arbete och därmed även grunda rätt till graviditetsspenning under upp till hela graviditetsperioden (10 kap. 3 § SFB). För att en arbetstagare ska få graviditetsspenning på grund av risker i arbetsmiljön krävs att arbetsgivaren har bedömt att kvinnan ska vara förbjuden att fortsätta arbeta eftersom riskerna inte kunnat undanröjas. Arbetsgivarens kännedom om risker samt riskbedömning blir därmed centrala för rätten till graviditetsspenning för kvinnor i psykiskt påfrestande arbeten.

9.4.2 Förbud att arbeta på grund av risk för psykisk uttröttning eller starka psykiska påfrestningar torde vara ovanligt

Försäkringskassan registrerar inte graviditetsspenningärenden utifrån grunden för arbetsförbudet. Det går därmed inte att på något enkelt sätt söka i graviditetsspenningakterna för att hitta information om hur vanlig en viss grund för arbetsförbud är.

Utredningen har inte i sin aktgranskning stött på något ärende där grunden för att den gravida inte får fortsätta arbeta varit risk för psykisk uttröttning eller starka psykiska påfrestningar. Antalet ärenden som gäller risker i arbetsmiljön är dock lågt i det undersökta materialet (förutom vad gäller förbud mot arbete med anledning av risk för smitta under covid-pandemin). I aktgranskningen har utredningen sett ett antal avslag där den gravida beskriver arbetsuppgifter

¹⁰³ AFS 2007:5, s. 16 f.

som innebär hög stress och som genererat stor oro för den gravida. Handläggare på Försäkringskassan har inte i dessa ärenden påtalat att det finns en möjlighet till graviditetspenning för risk som kan vara tillämplig för arbetsförhållanden som har medfört eller kan medföra psykisk uttröttning eller starka psykiska påfrestningar. I de ärenden från 2021 som utredningen har sett, vari kvinnan eller arbetsgivaren antyder något om risk för smitta under covid-pandemin, har handläggarna i mycket hög utsträckning informerat om möjligheten att söka graviditetspenning på grund av risk. I ärenden som rör hot om våld finns samma tendens. Att samma sak inte gäller för psykisk uttröttning eller stark psykisk påverkan kan tyda på att kännedomen om dessa risker kan förbättras hos Försäkringskassans handläggare.

Utredningen gör bedömningen att kännedomen om att gravida kan stängas av från sitt arbete på grund av arbetsförhållanden som orsakar eller har orsakat psykisk uttröttning eller starka psykiska påfrestningar kan vara låg. Det finns ingen tydlig definition av begreppen psykisk uttröttning eller starkt psykiskt påfrestande arbete. Dessa begrepp och de arbetsförhållanden som medför detta är troligen inte etablerade på samma sätt som exponering för kemikalier eller vibrationer- kring vilka det i sin tur också finns varierande kännedom om enligt uppgifter från landets arbets- och miljömedicinska kliniker. De arbetsförhållanden som beskrivs i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), bland annat arbete som är starkt psykiskt påfrestande, har traditionellt varit mindre uppmärksammade än fysiska och ergonomiska faktorer i arbetsmiljön och Arbetsmiljöverket har sällan ställt krav avseende organisatorisk och social arbetsmiljö i sina förelägganden och förbud. Sedan tillkomsten av AFS 2015:4 har dock antalet krav avseende organisatorisk och social arbetsmiljö ökat avsevärt.¹⁰⁴

Arbetsgivarrepresentanter inom ramen för Svenskt näringslivs nätverk kring arbetsmiljöfrågor har till utredningen gett uttryck för att det uppfattas som en dramatisk åtgärd att stänga av en arbetstagare från arbetet, och det oavsett orsak. Det är tänkbart att en arbetsgivare drar sig för att förbjuda en arbetstagare att arbeta på grund av risker relaterade till psykisk uttröttning eller stark psykisk påverkan, dels eftersom det är mindre allmänt erkända risker, dels eftersom det kan tolkas som att arbetsmiljön på arbetsplatsen generellt är stressig eller

¹⁰⁴ SOU 2022:45, s. 254.

psykiskt uttröttande (och därmed bör föranleda åtgärder inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet).

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det torde vara ovanligt att en gravid är förbjuden att sysselsättas i sitt arbete på grund av risk för exponering för arbetsförhållanden som har medfört eller kan medföra psykisk uttröttnings eller stark psykisk påfrestning. Detta behöver inte nödvändigtvis vara negativt eftersom det också kan tyda på att anpassning av den gravida kvinnans arbetssituation görs i tillräcklig utsträckning i många fall. Det saknas information för att kunna klarlägga att så är fallet.

Det saknas, precis som avseende många andra arbetsmiljöfrågor rörande gravida, information om hur vanligt det är med anpassningar i dessa frågor samt förbud mot arbete på denna grund. Det finns inte heller någon information om hur vanlig situationen är att den gravida egentligen borde stängas av men att arbetsgivaren ändå inte beslutar om förbud mot arbete. Detta gäller samtliga risker. Oberoende av omfattning är det givetvis viktigt att de kvinnor som behöver sluta att arbeta på grund av risker i arbetsmiljön blir förbjudna att arbeta, oavsett vilken risk det är fråga om. Sveriges uppdelning i graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga och graviditetspenning vid risker återfinns inte i de andra nordiska länderna. Det betyder sannolikt att risker i arbetsmiljön, oavsett typ av risk, hanteras mer likartat i de andra länderna. I Sverige har ett stort fokus lagts på de ergonomiska riskerna i arbetsmiljön i och med graviditetspenningen vid nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt ansträngande arbete. Det är enligt utredningens mening möjligt att detta inverkar negativt på hanteringen av andra risker i arbetsmiljön, som de psykosociala.

9.4.3 Vad säger forskningen om psykiskt påfrestande arbete under graviditet?

Utredningen har undersökt vad aktuell forskning om stress samt andra former av psykisk påfrestning, och främst arbetsrelaterad sådan, kan innebära för den gravida och fostret. Synpunkter har även samlats in från Sveriges läkarförbund, Kvinnliga läkares förening, Svensk förening för obstetrik och gynekologi (SFOG), Stressforskningsinstitutet, Karolinska Institutet, Myndigheten för arbetsmiljökunskap och landets samtliga arbets- och miljömedicinska kliniker.

Studier visar att stress och stressrelaterade besvär så som sömnstörningar, depressiva symtom och ångest har länkats till ökad risk för en rad negativa graviditetsutfall och negativ påverkan på det växande fostret. Hit hör forskning som tyder på att psykosocial belastning ökar risken för förtidsbörd¹⁰⁵.¹⁰⁶ Det gäller inte bara spontan förtidsbörd utan risken ökar även för medicinska tillstånd som gör att den gravida behöver förlösas i förtid, till exempel havandeskapsförgiftning.¹⁰⁷ Andra komplikationer som beskrivs är minskad födelsevikt hos barnet till följd av stress under graviditeten.¹⁰⁸ Det finns även stöd för att minskad stress är associerad med ökad graviditetslängd.¹⁰⁹

Enligt uppgifter från kliniker för arbets- och miljömedicin är specifikt arbetsrelaterad stress mindre studerad som riskfaktor för negativa graviditetsutfall. Forskare på Karolinska institutet anger att det finns belägg för att stress, rent allmänt, påverkar graviditet negativt men att kopplingen till yrket är mer svårdefinierad.¹¹⁰ Det finns dessutom många olika sätt att definiera arbetsrelaterad stress. Centrum för arbets- och miljömedicin i Stockholm (CAMM) skriver i sitt faktablad från 2020 att arbetsrelaterad stress är ett komplext begrepp som kan omfatta både en exponering och kroppens reaktion på exponeringen. De anger att arbetsrelaterad stress brukar beskrivas i termer av krav i arbetet och inflytande över hur arbetet utförs (kontroll). Så kallat spänt arbete innebär en kombination av höga krav

¹⁰⁵ Som förtidsbörd räknas förlossning innan 37 fullgångna veckor.

¹⁰⁶ Burris m.fl. (2020), *Maternal stress, low cervicovaginal β -defensin, and spontaneous preterm birth*, Carroll m.fl. (2020), *Sleep disturbances and inflammatory gene expression among pregnant women*, Chen m.fl. (2010), *Pregnancy outcomes among women with panic disorder – Do panic attacks during pregnancy matter?*, Christian (2011), *Psychoneuroimmunology in pregnancy: Immune pathways linking stress with maternal health, adverse birth outcomes, and fetal development*, Glynn m.fl. (2008), *Pattern of perceived stress and anxiety in pregnancy predicts preterm birth*, Grobman m.fl. (2018), *Racial Disparities in Adverse Pregnancy Outcomes and Psychosocial Stress*, Orr och Miller (1995), *Maternal depressive symptoms and the risk of poor pregnancy outcome. Review of the literature and preliminary findings*, Orr m.fl. (2007), *Maternal prenatal pregnancy-related anxiety and spontaneous preterm birth in Baltimore, Maryland*, Owen m.fl. (2017), *Social stress predicts preterm birth in twin pregnancies*, Schetter (2011) *Psychological Science on Pregnancy: Stress Processes, Biopsychosocial Models, and Emerging Research Issues* samt Staneva m.fl. (2015) *The effects of maternal depression, anxiety, and perceived stress during pregnancy on preterm birth: A systematic review*.

¹⁰⁷ Kurki m.fl. (2000), *Depression and anxiety in early pregnancy and risk for preeclampsia* och Qiu m.fl. (2009), *Preeclampsia risk in relation to maternal mood and anxiety disorders diagnosed before or during early pregnancy*.

¹⁰⁸ Liu, Y. m.fl. (2012), *Depression in pregnancy, infant birth weight and DNA methylation of imprint regulatory elements*.

¹⁰⁹ Ruiz m.fl. (2001), *Relationships of cortisol, perceived stress, genitourinary infections, and fetal fibronectin to gestational age at birth*.

¹¹⁰ Intervju 2022 med Jenny Selander, docent i arbetsmiljömedicin och enhetschef vid Arbetsmedicinska enheten, Institutet för Miljömedicin på Karolinska Institutet.

och lågt inflytande över arbetet. CAMM beskriver ett samband mellan spänt arbete, men även krav och kontroll var för sig, har diskuterats som riskfaktorer för förtidig födsel respektive minskad födelsevikt, men att de studier som gjorts hittills inte ger någon entydig bild av samband.¹¹¹

En amerikansk studie från 1996 visade att risken för preeklampsi var högre bland kvinnor med stressiga arbeten, störst var risken i arbeten med höga krav men låg grad av beslutsutrymme.¹¹² I en meta-analys från 2019 framkom att långa arbetsdagar ökar risken för missfall, förtidsbörd och låg födelsevikt hos barnet.¹¹³ En studie från 2022 på svenska data visar att arbetsrelaterad stress, och i synnerhet arbetssituationer där den gravida har låg grad av beslutsutrymme, ökar risken med upp till 23 procent för högt blodtryck och havandeskapsförgiftning samt med 36–58 procent för graviditetsdiabetes.¹¹⁴ Studier genomförda på den danska födelsekohorten fann inte stöd för att hög psykosocial stress på jobbet är en riskfaktor för vare sig prematur födsel, litet foster eller missbildningar.¹¹⁵ I den norska födelsekohorten fann man nyligen att självrapporterad arbetsrelaterad stress i graviditetsvecka 17 var associerad till ökad risk för depression och ångest i graviditetsvecka 30 samt 6 månader efter förlossningen.¹¹⁶ Arbets- och miljömedicinska kliniken i Västra Götaland skriver i sin information om arbetsmiljörisker att risken för missfall och för tidig födsel förmodligen ökar något av långvarig och mycket hög stressnivå. Det finns enligt dem inget som tyder på att kortvarig stress med efterföljande återhämtning är skadlig.¹¹⁷

Sammanfattningsvis är forskningsbilden avseende arbetsrelaterad stress och dess effekter på gravida och graviditeten inte entydig.

¹¹¹ Centrum för arbets- och miljömedicin, Region Stockholm (2020). *Arbetsmiljörisker vid graviditet*.

¹¹² Klonoff-Cohen m.fl. (1996), *Job stress and preeclampsia*.

¹¹³ Cai m.fl. (2019), *The impact of occupational shift work and working hours during pregnancy on health outcomes*.

¹¹⁴ Lissåker m.fl. (2021), *Occupational stress and pregnancy-related hypertension and diabetes*.

¹¹⁵ Larsen, AD. m.fl. (2014), *Exposure to psychosocial job strain during pregnancy and odds of asthma and atopic dermatitis among 7-year old children – a prospective cohort study*. och Larsen, AD. m.fl. (2013), *Psychosocial job strain and risk of adverse birth outcomes: a study within the Danish national birth cohort*.

¹¹⁶ Clayborne ZM m.fl. (2022). *Positive maternal mental health attenuates the associations between prenatal stress and children's internalizing and externalizing symptoms*.

¹¹⁷ Västra Götalandsregionen (2017), *Information om arbetsmiljörisker för dig som är gravid eller ammande arbetstagare*.

9.4.4 Synpunkter från vårdprofessioner som möter gravida

Utredningen har gett regionerna möjlighet att yttra sig om gravidas socialförsäkringsskydd och har även haft möten med Sveriges läkarförbund, Vårdförbundet, Kvinnliga läkares förbund, Svensk förening för obstetrik och gynekologi (SFOG), mödravårdsöverläkare och samordningsbarnmorska samt Svenska barnmorskeförbundet. En sammantagen bild som dessa kontakter ger är att socialförsäkringssystemet i dagsläget inte tar omhand gravida med psykiskt påfrestande arbeten i tillräcklig mån. Inte vid något tillfälle lyfter de tillfrågade upp möjligheten att få graviditetspenning på grund av psykosociala risker, vilket tyder på att detta torde vara ovanligt. Bland annat Sveriges läkarförbund, Svenska Barnmorskeförbundet och SFOG beskriver att graviditetspenningens fokus på tung fysisk belastning stämmer dåligt överens med arbetssituationen för en stor del av arbetstagarna. De påtalar att nedsättning i arbetsförmåga ofta består av en kombination av fysisk påverkan – till exempel bäcken-smärta – och psykisk belastning i form av stress som tillsammans gör att kvinnan inte kan arbeta i samma mån.

Sveriges läkarförbund och SFOG beskriver att många under graviditeten har svårare att möta de höga krav på mental kapacitet och koncentrationsförmåga som det moderna arbetslivet ställer krav på. Den mentala nedsättningen behöver inte vara sjuklig, men kan ändå påverka arbetsförmågan menar man. Sveriges läkarförbund påpekar att även i de fall läkaren bedömer den psykiska nedsättningen som sjuklig är det ofta svårare att få igenom sjukpenning på sådan grund, jämfört med vid fysiska besvär.

Kvinnliga läkares förening och SFOG har även påpekat att det faktum att gravida med fysiskt lättare arbeten inte kan få graviditetspenning, riskerar att sända en signal om att dessa kvinnor förväntas fortsätta arbeta heltid fram till förlossningen. Det kan enligt dem innebära att vissa gravida pressar sig för hårt för att kunna fortsätta arbeta som vanligt även sent i graviditeten.

9.5 Det är otydligt vad som är ett fysiskt påfrestande arbete och alla kvinnans besvär får inte beaktas

9.5.1 Det är inte tydligt var den objektiva nedre gränsen för vad som kan anses vara fysiskt påfrestande arbete för gravida går

Graviditetspenningen ska enligt förarbetena utgöra ett stöd för de grupper av kvinnor som har ett fysiskt krävande förvärvsarbete. Graviditetspenning kan utgå endast i de fall graviditeten förorsakar en nedsättning med minst en fjärdedel av kvinnans möjligheter att utföra sitt förvärvsarbete. Vid bedömningen av huruvida en sådan nedsättning föreligger bör beaktas dels vilken typ av arbetsuppgifter som det är fråga om, dels den enskilda kvinnans förmåga att utföra arbetsuppgifterna.¹¹⁸

Vid bedömningen av typen av arbetsuppgifter – arbetets art – ska faktorer såsom tunga lyft, svåra rörelser, stående, monotont arbete eller ensidiga belastningar beaktas.¹¹⁹ Bedömningen av hur krävande arbetet är skall alltid ske med beaktande av den enskilda kvinnans möjligheter att klara arbetet.¹²⁰

Enligt Försäkringskassan ska bedömningen av om arbetsuppgifterna är fysiskt ansträngande för den gravida vara objektiv.¹²¹ När havandeskapspenningen infördes uttalades att alla arbeten inte skulle vara aktuella för förmånen.¹²² Enligt utredningens mening är det en utgångspunkt som det är lämpligt att hålla fast vid än i dag, se avsnitt 12.7 för överväganden avseende eventuella alternativa möjligheter. En rimlig tolkning av förarbetsuttalandet om att inte varje förvärvsarbete ska kunna berättiga till graviditetspenning är att det finns en objektiv gräns för vilka arbeten som kan anses vara fysiskt påfrestande.

Försäkringskassans rutin innebär att myndigheten prövar om de arbetsuppgifter som den gravida beskriver innehåller sådana moment som typiskt sett är fysiskt ansträngande för en gravid person.¹²³ Försäkringskassan tillämpar alltså ett objektivt första kvalificerings-

¹¹⁸ Prop. 1978/79:168, s. 51 f.

¹¹⁹ Prop. 1978/79:168, s. 36.

¹²⁰ Prop. 1978/79:168, s. 51 f.

¹²¹ Försäkringskassan (2022), *Vägledning om graviditetspenning*.

¹²² Prop. 1978/79:168, s. 36.

¹²³ Försäkringskassan (2022), *Vägledning om graviditetspenning*, s. 47 och Försäkringskassan (2017), *Graviditetspenning på grund av fysiskt ansträngande arbete*, s. 12 f.

steg för att en närmare prövning av rätten till graviditetspenning överhuvudtaget ska bli aktuell. Detta är enligt utredningens mening för enligt med förarbeten och praxis. Därefter tas hänsyn till kvinnans besvär och en sammanvägd bedömning av arbetets art och kvinnans förmåga att utföra det görs, i vilken eventuella besvär vägs in.

Metodikerna illustreras i en dom från Högsta förvaltningsdomstolen: I HFD 2013 ref. 14 fann domstolen att det förhållande att en gravid kvinna måste stå en hel arbetsdag *i sig* kan vara tillräckligt krävande för att den gravidas förmåga att utföra sitt förvärvsarbete ska anses vara nedsatt med i vart fall en fjärdedel. Därefter tog domstolen hänsyn till kvinnans besvär och fann att de var av den karaktären att det kan vara särskilt ansträngande att tvingas stå och arbeta. Sammantaget hade graviditeten satt ned hennes arbetsförmåga till hälften.

Det ska här förtydligas att utredningens bedömning av rättsläget tycks skilja sig något från den tolkning ISF gjorde i sin rapport från 2014. ISF skriver att det saknar stöd i förarbeten och praxis att göra en stegvis bedömning.¹²⁴ Utredningen anser, likt ISF, att förarbeten och praxis tydligt föreskriver att både arbetets karaktär och kvinnans förmåga ska bedömas.¹²⁵ Innan denna sammanvägning kan göras finns det dock, enligt utredningens mening, ett objektiva första steg där endast arbetsuppgifternas art är av intresse. Annars skulle alla arbeten kunna bli aktuella för graviditetspenning, vilket inte har varit lagstiftarens intention.

En objektiv bedömning av arbetets karaktär ska alltså göras, men det är enligt utredningens mening inte självklart *var* gränsen för vad som ska anses vara fysiskt ansträngande arbete ska anses gå. Det finns naturligtvis tydliga exempel på arbeten som inte är fysiskt påfrestande (reguljärt kontorsarbete vid ett höj- och sänkbart skrivbord med goda möjligheter till pauser och varierad arbetsställning) och arbeten som är fysiskt påfrestande (lagerarbetare, många arbeten i hemtjänst). Härutöver finns många typer av arbeten, med inslag av fysiskt tunga arbetsuppgifter, som inte självklart kvalificerar sig som objektiva fysiskt påfrestande arbeten. Till exempel anses arbete som förskollärare, butiksmedarbetare och sjuksköterska endast ibland vara objektiva fysiskt påfrestande av Försäkringskassan. I Försäkringskassans vägledning om graviditetspenning beskrivs att ett arbete som inte innehåller några

¹²⁴ ISF 2014, s. 72 (se även s. 53).

¹²⁵ Se bl.a. prop. 1978/79:168 s. 51 och HFD 2013 ref. 14.

moment som typiskt sett är fysiskt ansträngande för en gravid och där den gravida fritt kan välja arbetsställning inte kan ge rätt till graviditetspenning. En gravid som på grund av graviditetsbesvär inte kan utföra ett sådant arbete är i stället hänvisad till att ansöka om sjukpenning.¹²⁶ Utredningens aktgranskning, ISF och Försäkringskassans egen tidigare granskning visar att en så låg tröskel för en bedömning av de enskilda besvären tillsammans med arbetets art, som uttalandet ger uttryck för, i praktiken inte tillämpas, se nedan.

9.5.2 En hög tröskel för vad som anses fysiskt påfrestande innebär att kvinnor faller utanför

Kravet på att arbetet ska vara fysiskt påfrestande fungerar som en grindvakt i den meningen att om kravet anses vara uppfyllt får kvinnan oftast graviditetspenning utan vidare ifrågasättande. Att rekvisitet är en grindvakt är enligt utredningens bedömning inte fel, men kan få oönskade konsekvenser om gränsen för vilka kvinnor som ska få en sammanvägd bedömning sätts för högt.

Med ett första objektiva kvalifikationssteg avseende arbetets art tas ingen hänsyn till kvinnans individuella förmåga innan arbetet kvalat in som fysiskt påfrestande. Det betyder att en sjuksköterska med mycket stora graviditetsbesvär kan nekas graviditetspenning medan hennes kollega, som inte har några graviditetsbesvär alls, kan få bifall på ansökan om graviditetspenning. Att det kan se ut så i Försäkringskassans beslut kan till del bero på att besluten inte är konsekventa. Utredningen menar dock även att det beror på att det objektiva kravet på fysiskt påfrestande arbete ofta är för högt ställt i dagens tillämpning. Problematiken ska här illustreras med exempel:

Gravida Anna är sjuksköterska och beskriver att hon går omkring på avdelningen under hela sin arbetstid (8 timmar per dag). Hon vänder patienter och det förekommer dagligen lyft. Hon anger inga graviditetsbesvär men söker graviditetspenning eftersom arbetet är fysiskt påfrestande. Försäkringskassan konstaterar att ett arbete som innebär att kvinnan går och står en hel arbetsdag enligt domstolspraxis ska anses vara fysiskt påfrestande och beviljar därför hel graviditetspenning.

Gravida Elsa är sjuksköterska och beskriver att hon ungefär hälften av arbetstiden jobbar på sitt mottagningsrum där hon har en stol, men att hon ofta behöver springa på larm. Hennes arbete innebär även att hon

¹²⁶ Försäkringskassan (2022), *Vägledning om graviditetspenning*, s. 41.

står böjd över patienter, hjälper patienter i- och ur rullstolar, att vända och lyfta patienter med lyftbälten, hjälpa barn och äldre att lägga sig på undersökningsbritten, hämta tunga lådor med medicin m.m. Elsa beskriver vidare att hon har ont i bäckenet och känner sig onormalt trött och upplever att hon är yr, varför hon är rädd att råka skada någon patient. Det gör ont när hon behöver stå i obekväma arbetsställningar för att lägga om sår eller ta blodprov. Försäkringskassan finner att Elsa kan variera sin arbetsställning under arbetsdagen, att hon inte måste lyfta tungt kontinuerligt under arbetstiden och att hon kan få stöd av arbetshjälpmiddel. Sammantaget är arbetet inte så fysiskt påfrestande att graviditetspenning kan beviljas. Eftersom arbetet inte bedöms vara fysiskt påfrestande uppger Försäkringskassan i beslutet att Elsas graviditetsbesvär inte påverkar bedömningen.

Utredningen anser att det är olyckligt att Elsas graviditetsbesvär inte vägs in i bedömningen, och därmed inte kan ligga till grund för graviditetspenning ens på deltid. Utredningen anser att exemplet illustrerar varför den objektiva nedre gränsen för om ett arbete ska anses vara fysiskt påfrestande inte bör sättas för högt. Ett för högt första krav innebär att färre kvinnor får en individuell bedömning av sitt behov av graviditetspenning. Ett högt inträdeskrav leder även till att funktionsvariationer inte beaktas i tillräcklig mån. En kvinna med en funktionsnedsättning behöver inte ha ett mycket fysiskt ansträngande arbete för att det ska bli alltför svårt att utföra när hon blivit gravid. Utredningen anser därför att det objektiva kravet inte bör ställas för högt även av denna anledning.

Syftet med graviditetspenningen var att komma till rätta med orättvisan att kvinnor i vissa yrkesgrupper hade svårare att arbeta genom hela graviditeten och därmed använde mer föräldrapenning innan förlossning, med resultatet att de hade färre dagar att nyttja sedan barnet fötts, än kvinnor inom andra yrken.¹²⁷ Utredningens beräkningar visar att gravida kvinnor som får avslag på sin ansökan om graviditetspenning tar ut fler föräldrapenningdagar före förlossningen än de som beviljas graviditetspenning (32 nettodagar vid avslag jämfört med 24 nettodagar när ansökan om graviditetspenning beviljas). Det kan tolkas som att gruppen vars ansökan inte bifalles, ofta mot bakgrund av att arbetet inte bedöms som fysiskt påfrestande nog, har ett behov av att avstå arbete, som inte omhändertas av graviditetspenningen, och använder sig av föräldrapenning för att minska sin arbetstid under slutet av graviditeten.

¹²⁷ Prop. 1978/79:168, s. 32.

9.5.3 Bedömningen av arbetets art och kvinnans besvär i Försäkringskassans handläggning

Exempel på arbeten som har bedömts vara fysiskt ansträngande i utredningens aktgranskning är vårdbiträde, sjuksköterska, förskollärare för yngre barn, frisör, operatör, montör och butiksmedarbetare. Exempel på yrken som har bedömts som inte fysiskt ansträngande är butiksmedarbetare, socionom på olika former av behandlingshem, förskollärare för äldre barn, lärare, operatör, vårdbiträde i hemtjänst, tandläkare, tandsköterska och sjuksköterska.

Bland de graviditetsspenningärenden som Försäkringskassan granskade i sin rapport 2022 var den vanligaste avslagsanledningen att arbetet inte bedömdes vara fysiskt ansträngande – nästan hälften av alla avslag motiverades på detta sätt. Att arbetet inte bedöms innehålla fysiskt ansträngande arbetsuppgifter är i rapporten vanligast bland kvinnor som är butiksanställda eller arbetar som lärare. Försäkringskassan skriver att kvinnor i dessa yrken ofta behöver beskriva utförligt hur deras arbetsdag ser ut för att handläggaren ska kunna bedöma hur tungt arbetet är.¹²⁸

I ISF:s rapport från 2014 finns flera exempel på att kravet på fysiskt påfrestande arbetsuppgifter inte tillämpas på det sätt som förarbeten och domstolspraxis anger. Till exempel framgår relativt sällan att andra faktorer än de som nämns i förarbetena har vägts in i bedömningen, trots att det som nämns i förarbetena bara är exempel på vad som kan innebära att ett arbete blir fysiskt påfrestande. Beslutsmotiveringarna ger intryck av att kraven som ställs när det gäller tunga fyllt varierar: från att tunga lyft ska förekomma på daglig basis till att ett stort antal avsevärt tunga lyft ska förekomma under en arbetsdag. Utredningen delar efter aktgranskningen denna bild.

ISF anger vidare att Försäkringskassan gör skillnad på stående och gående trots att det saknas medicinska skäl att göra det. Monotona rörelser, ensidiga belastningar och svåra arbetsställningar beaktas i liten utsträckning trots att de i många fall är fysiskt påfrestande. ISF anger även att det inte alltid görs en sammantagen bedömning av de fysiskt påfrestande faktorerna utan i stället en bedömning av varje omständighet separat.¹²⁹

¹²⁸ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 44.

¹²⁹ ISF (2014), s. 41 ff.

I förarbetena till graviditetspenningen framhålls att bedömningen av hur krävande arbetet är alltid ska ske med beaktande av den enskilda kvinnans möjligheter att klara arbetet.¹³⁰ Utredningens analys efter att ha granskat 300 graviditetspenningärenden är att någon egentlig bedömning av kvinnans förmåga att utföra arbetet ofta inte görs. Om arbetet innehåller tunga lyft, mycket gående och stående, obekväma arbetsställningar eller monotona uppgifter bedöms det ofta som fysiskt ansträngande och då beviljas graviditetspenning. Om arbetet ger möjligheter till pauser eller att sitta ner, inte innehåller lyft under en stor del av dagen, inte är helt monotont eller liknande kan det bedömas som att kravet på fysisk ansträngning inte är uppfyllt. I dessa fall ser utredningen att kvinnan kommer att nekas graviditetspenning.

För att handläggningen ska ligga i linje med lagstiftarens intention bedömer utredningen att den sammanvägda bedömningen av kvinnans förmåga och besvär i kombination med arbetsuppgifterna behöver ges större betydelse i bedömningarna. Det är, utifrån förarbetena, den sammanvägda bedömningen som bör vara den väsentliga delen av Försäkringskassans beslutsfattande, inte huruvida arbetets art kvalar in kvinnan för en sådan bedömning. Att den sammantagna bedömningen är väsentlig kan också utläsas av Högsta förvaltningsdomstolens praxis, där en sammanvägning i det individuella fallet ges avgörande betydelse.¹³¹

Av Försäkringskassans rättsliga uppföljning från 2017 framgår att handläggarna i mer än hälften av de granskade beviljandeärendena inte hade tagit ställning till vilka förutsättningar den enskilda gravida hade för att utföra sitt arbete, trots att det borde ha gjorts.¹³² I avslagsärendena hade en bedömning av den enskildas besvär behövt göras, men inte gjorts, i ungefär en fjärdedel av fallen.¹³³ I uppföljningen har Försäkringskassan även undersökt i vilken utsträckning handläggaren har vägt samman uppgifterna om den gravida kvinnans arbetsuppgifter, hennes egen uppfattning om sin förmåga att arbeta och

¹³⁰ Prop. 1978/79:168, s. 52.

¹³¹ Se exempelvis HFD 2013 ref 14 och HFD 2011 ref 25.

¹³² I beviljandeärenden finns inget förvaltningsrättsligt krav på beslutsmotivering så formellt sett går det inte att kräva att handläggarens bifallsbeslut ska vara fullständigt skriftligen underbyggt. Utredningen antar att granskarna har gjort bedömningen att handläggarna i dessa fall har motiverat andra delar av beviljandebeslutet och att de därför även borde ha antecknat att de vägrade in kvinnans förmåga i beslutet (om de gjorde det).

¹³³ Försäkringskassan (2017), *Graviditetspenning på grund av fysiskt ansträngande arbete*, s. 20 ff.

eventuella graviditetsbesvär. I 27 procent av de granskade avslagsärendena borde handläggaren ha gjort en sammanvägd bedömning, men hade inte gjort så.¹³⁴ Försäkringskassan konstaterade i sin uppföljning att kompetensutveckling hos handläggarna inom graviditetspenning behövs och att utredningsansvaret behöver förtydligas.¹³⁵

Vid bedömningen av graviditetspenning används inte sällan uttrycket kvinnans *särskilda besvär* till följd av graviditeten.¹³⁶ ISF fann 2014 att Försäkringskassan ofta kräver att kvinnans besvär ska vara av en särskilt kvalificerad grad – mer utpräglade än normala graviditetsbesvär – för att kunna beaktas i graviditetspenningärendet.¹³⁷ Utredningen vill därför påpeka att när den sammanvägda bedömningen av kvinnans förmåga och arbetsuppgifterna görs, ska även lindriga besvär som är vanligt förekommande i en graviditet beaktas vid bedömningen av om den gravidas arbetsförmåga är nedsatt. Detta framgår tydligt av HFD 2013 ref. 14.

Det ska vidare noteras att även kvinnans förmåga i positiv bemärkelse ska beaktas. En kvinna som har ett arbete som objektivt sett är fysiskt påfrestande kan ha sådan hälsa och fysik att hennes arbetsförmåga ändå inte är nedsatt. Hon kan till exempel vara en ung och frisk tidigare elitidrottare som inte har några problem att fortsätta arbeta. En sådan person kommer med stor sannolikhet inte att söka graviditetspenning. Skulle hon ändå göra det, bör hon troligen inte beviljas graviditetspenning – eller beviljas förmånen i lägre omfattning. Kvinnans individuella förmåga påverkar alltså hennes rätt till graviditetspenning åt båda håll.

9.5.4 Psykiska besvär beaktas inte och kan till och med minska sannolikheten att beviljas graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete

ISF har i en granskning av graviditetspenningen funnit att om kvinnan anger förekomst av psykiska besvär, så som oro, i sin ansökan, minskar sannolikheten att beviljas graviditetspenning. ISF tolkar detta som en effekt av det uttalande som gjordes kring psykiska besvär i prop. 1978/79:168 när graviditetspenningen infördes.¹³⁸

¹³⁴ A.a., s. 23.

¹³⁵ A.a., bilaga 1.

¹³⁶ Se till exempel HFD 2013 ref. 14.

¹³⁷ ISF (2014), s. 52 f.

¹³⁸ ISF (2014), s. 44.

I propositionen anfördes att det skulle vara för svårt att avgöra vilka psykiska besvär som beror av arbetet och därför var man inte beredd att medge att psykiska besvär skulle ge rätt till graviditetspenning.¹³⁹

Den psykiska och fysiska hälsan är inte fristående från varandra. Det är inte svårt att föreställa sig att t.ex. ryggsmärta eller illamående påverkar kognition och koncentrationsförmåga samt försämrar sömnen och därmed gör den gravida mer lättpåverkad av oro eller stress. Som utredningen tolkar rättsläget är psykiska besvär något som inte får beaktas i arbetsförmågebedömningen för graviditetspenning vid fysiskt påfrestande arbete. Det innebär att gravida kvinnor i fysiskt påfrestande arbeten, som arbetar långsammare och/eller mindre ergonomiskt eller säkert till följd av påtaglig trötthet, oro eller nedstämdhet, inte får detta beaktat i sitt ärende om graviditetspenning.

Att kvinnor som uppger såväl psykiska som fysiska besvär har lägre sannolikhet att beviljas graviditetspenning är givetvis problematiskt. Att psykiska besvär inte ska beaktas i dag, se nedan, får inte påverka handläggningen på det sätt som ISF beskrivit.

9.5.5 Kvinnor vars mage hindrar eller omöjliggör arbete har i dag inte rätt till graviditetspenning

Enligt uppgift från Försäkringskassan kan kvinnor vars magomfång på grund av graviditeten hindrar eller omöjliggör deras arbete inte få graviditetspenning – om inte deras arbete i övrigt bedöms som fysiskt ansträngande. ISF har i sin rapport från 2014 identifierat att denna fråga bör ses över.¹⁴⁰

Arbetsuppgifter som hindras av magen under graviditet skulle visserligen, enligt utredningens mening, teoretiskt sett kunna inrymmas i begreppet *fysiskt påfrestande*. Så tillämpar dock inte Försäkringskassan begreppet och det finns inte heller någon domstolspraxis som stadgar att en sådan tolkning ska göras. Mot denna bakgrund anser utredningen att fysiskt påfrestande arbetsuppgifter, i dagens rättsläge, inte inbegriper sådana arbetsuppgifter som endast är svåra att utföra på grund av den gravida kvinnans mage.

Många arbeten i vilka magomfånget avsevärt hindrar eller omöjliggör arbete är arbeten som kan berättiga till graviditetspenning för ned-

¹³⁹ Prop. 1978/79:168 s. 36.

¹⁴⁰ ISF (2014), s. 41 ff.

satt arbetsförmåga i fysiskt ansträngande arbeten, t.ex. inom hemtjänsten eller som personlig assistent. Arbeten som kassörska respektive olika yrken inom tandvården, så som tandläkare eller tandsköterska, är dock av en sådan art att Försäkringskassan mer sällan eller aldrig anser dem vara nog fysiskt påfrestande för att graviditetspenning ska kunna beviljas. Detta är dock yrken där magomfånget kan innebära betydande svårigheter för den gravida att utföra sitt arbete. I aktgranskningen har utredningen sett exempel på så väl kassörskor som personal inom tandvården som ansökt om graviditetspenning på grund av att magen hindrar dem från att kunna nå fram till kassaapparaten eller utföra arbete i den vårdsökandes mun.

Att magens omgång hindrar eller omöjliggör arbetet är inte något som den gravida kan beviljas sjukpenning för. Tillståndet är inte sjukligt, och arbetsförmågan är i praktiken inte nedsatt. Det gör att den gravida är hänvisad till att använda föräldrapenning för den tid då magen hindrar eller omöjliggör arbetet. Konsekvensen blir att kvinnor i vissa typer av arbeten riskerar att ha färre dagar kvar med föräldrapenning att nyttja tillsammans med barnet eller att dela jämställt på med en eventuell partner, beroende på vilket magomfång deras graviditet medför.

9.6 Kvinnor med graviditetspenning utan ersättning under graviditetens sista dagar

Gemensamt för graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön samt vid nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete är att de lämnas som längst till och med den elfte dagen innan beräknad förlossning. Vid graviditetspenningens införande menade Familjestödsutredningen att i det allra sista skedet av graviditeten torde bli omöjligt att göra en bedömning av om kvinnan kan fortsätta i sitt ordinarie arbete. Utredningen menade också att det skulle vara olämpligt ur administrativt hänseende att utge graviditetspenning för en mycket kort period före förlossningen. Graviditetspenningen föreslogs därför utgå längst till och med den elfte dagen före den beräknade förlossningen.¹⁴¹

När graviditetspenningen infördes fanns redan rätten för den gravida kvinnan att använda föräldrapenning från 60 dagar innan beräknad förlossning. I propositionen som föregick införandet av

¹⁴¹ SOU 1978:39, s. 91.

graviditetspenning framgår att begränsningen vid tio dagar innan beräknad förlossning valts då det stora flertalet kvinnor förutsattes behöva ersättning och ledighet under dessa dagar. För att undvika ökad administration orsakad av många korta graviditetspenningärenden ansågs det, precis som i Familjestödsutredningens betänkande, att föräldrapenningen skulle användas för dagarna nära inpå förlossningen.¹⁴² Antalet föräldrapenningdagar var vid denna tid totalt 210 per barn.¹⁴³

När graviditetspenning för risker i arbetsmiljön infördes valdes samma tidsgräns innan beräknad förlossning, trots att det då handlar om att arbetstagaren inte får sysselsättas i arbetet. Några vägande skäl för att ändra förmånstiden hade inte framkommit i utredningsarbetet.¹⁴⁴ Utredningen hänvisade till att den ursprungliga graviditetspenningen hade konstruerats så att den upphör tio dagar innan beräknad förlossning för att undvika ökad administration genom många korta graviditetspenningärenden.¹⁴⁵

Frågan har sedan dess avhandlats i ett antal utredningar. Föräldraförsäkringsutredningen från 2005 och Arbetsförmågeutredningen föreslog att förmånperioden för graviditetspenning vid risk skulle förlängas till dagen före faktisk förlossning.¹⁴⁶ De föreslog även en generell graviditetspenning under graviditetens sista 30 dagar. Delegationen för jämställdhet i arbetslivet föreslog att graviditetspenningen skulle förlängas till att omfatta även de sista tio dagarna före beräknad förlossning och dessutom kunna utbetalas till och med dagen för faktisk förlossning. Motivet var att gravida med nedsatt arbetsförmåga skulle ha samma möjlighet att ta ut föräldrapenning efter att barnet är fött som andra gravida.¹⁴⁷ Slutligen har även Utredningen om en modern föräldraförsäkring och Jämlikhetskommissionen föreslagit att graviditetspenningen bör kunna utgå till dagen för beräknad förlossning.¹⁴⁸

Barn föds sällan på beräknat datum men flertalet föds inom de närmaste dagarna kring beräknat datum. Utredningens beräkningar visar att det är vanligast att barn föds 1,4 dagar efter dagen för beräknad förlossning.¹⁴⁹ Gravida som är förbjudna att arbeta på grund av risker, eller som inte kan arbeta på grund av nedsatt arbetsförmåga i sitt

¹⁴² Prop. 1978/79:168, s. 36.

¹⁴³ Prop. 1975/76:133, s. 56.

¹⁴⁴ SOU 1983:30, s. 54 och prop. 1984/85:78, s. 86.

¹⁴⁵ SOU 1983:30, s. 54.

¹⁴⁶ SOU 2005:73, avsnitt 8.3 och SOU 2009:89, s. 163.

¹⁴⁷ SOU 2015:50, avsnitt 11.1.

¹⁴⁸ SOU 2017:101 och SOU 2020:46.

¹⁴⁹ Utredningens bearbetning av data från Socialstyrelsens medicinska födelseregister.

fysiskt ansträngande arbete, kan dock i värsta fall behöva ta ut ett icke-oväsentligt antal dagar med föräldrapenning innan barnet har fötts efter att graviditetspenningen upphört.

Föräldrapenningens primära syfte är att ge föräldrar möjlighet att kombinera arbetsliv och familjeliv. Kvinnor som beviljats graviditetspenning på grund av nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt ansträngande arbete eller på grund av ett riskfyllt arbete missgynnas i förhållande till män och i förhållande till de kvinnor som har sådana arbeten där det är möjligt att arbeta fram till beräknad förlossning. De kommer ha färre dagar kvar att använda för att kombinera familjeliv och arbetsliv efter att barnet är fött.

I praktiken är det dock så att de kvinnor som inte sökt eller inte beviljas graviditetspenning har ett ännu större föräldrapeninguttag under graviditeten.¹⁵⁰ I denna grupp inryms såväl de som kunnat arbeta obesvärat under lång tid, samt de som kan ha arbeten som bedömts som inte fysiskt ansträngande nog av Försäkringskassan och som arbetat på trots besvär.

I dagsläget är föräldrapenningen delvis individualiserad på så sätt att tre månader är reserverade för respektive förälder och inte kan överlåtas till den andra föräldern. Förmånen utgår dock med ett bestämt antal dagar per barn och huvuddelen av dagarna kan överlåtas mellan föräldrarna. Att graviditetspenningens förmånsperiod upphör tio dagar innan den beräknade förlossningen innebär i praktiken att den gravida kvinna som har nedsatt arbetsförmåga eller stängts av från sitt arbete måste använda dagar från sin föräldrapeningpott för att kompensera för inkomstförlusten. Den eventuella medförälder som inte bär barnet har däremot kvar samtliga föräldrapeningdagar till efter förlossning. Det innebär även att den gravidas inkomstförlust som orsakats av förbud mot arbete eller nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt ansträngande arbete inte ersätts direkt till kvinnan, utan i form av en förmån som till övervägande del kan överföras mellan föräldrarna.

Att graviditetspenningens förmånsperiod upphör innan förlossningen gör även att det kan vara mer fördelaktigt för en gravid kvinna att beviljas sjukpenning, som kan medges till förlossningen och där-
efter. Förmånsperiodens utformning kan därför antas vara en sådan

¹⁵⁰ Utredningens beräkningar. Även Försäkringskassan visar på samma sak i Gravidas socialförsäkringsskydd (2022).

faktor som påverkar kvinnor att ansöka om både sjukpenning och graviditetspenning för en helt eller delvis överlappande period.

9.7 Många gravida behöver vila i slutet av graviditeten men särskild förmån saknas

Det är med bakgrund i mödraskyddsdirektivet¹⁵¹ obligatoriskt för födande att vara lediga två veckor under tiden före eller efter förlossningen (4 § föräldraledighetslagen [1995:584], förkortad FLL). Artikel 8.2 i mödraskyddsdirektivet stadgar att medlemsstaterna ska föreskriva en obligatorisk mammaledighet i minst två veckor under tiden före eller efter förlossningen. Kommissionen har anfört att två veckors obligatorisk barnledighet är nödvändig för moderns och barnets hälsa och säkerhet, och för att säkerställa att kvinnor inte tvingas att arbeta in i det sista, eller återvända till arbetet alltför tidigt. Kommissionen har vidare anfört att genom bestämmelsen garanteras också att kvinnor som själva vill arbeta tills graviditeten är mycket framskriden, eller vill återvända till arbetet mycket snart, av hälso-skal måste ta en ledighet på minst två veckor.¹⁵²

När den obligatoriska mammaledigheten infördes i svensk rätt konstaterade regeringen att i princip varje kvinnlig arbetstagare i Sverige redan var mammaledig i samband med sitt barns födelse under en längre period än två veckor och att ledighet i samband med förlossning har full acceptans i svenskt samhällsliv. Regeln om obligatorisk ledighet i två veckor infördes dock för att Sverige uttryckligen skulle uppfylla kraven i mödraskyddsdirektivet.¹⁵³

När den obligatoriska ledigheten infördes i svensk rätt konstaterade regeringen vidare att det avgörande måste vara att den kvinnliga arbetstagaren är ledig i samband med förlossningen och det knappast kan spela någon roll vad för slags ledighet det är fråga om. Hon kan exempelvis ta ut semester, nyttja graviditetspenning, vara sjukskriven eller om hon är lärare ha ferier. I propositionen framgår att den kvinna som är ledig i två veckor under den tid om sammanlagt 14 veckor som 4 § första stycket föreskriver bör anses uppfylla direktivets krav

¹⁵¹ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).

¹⁵² Prop. 1999/2000:87, s. 8.

¹⁵³ Prop. 1999/2000:87, s. 8.

på ledighet i sak.¹⁵⁴ Det finns ingen specifik förmån kopplad till den obligatoriska ledigheten i 4 § FLL, dvs. ledighetsrätten är inte villkorad av att någon socialförsäkringsförmån tas ut. Den kvinna som inte uppbär semesterlön eller liknande och behöver kompensation för sitt inkomstbortfall har dock rätt till ersättning i form av föräldrapenning under de aktuella veckorna. Bl.a. på så sätt uppfyller Sverige mödraskyddsdirektivets princip om att åtgärder beträffande barnledighet skulle vara verkningslösa, om de inte vore förbundna med en rätt till skälig ersättning.¹⁵⁵

Varken mödraskyddsdirektivet eller FLL reglerar om den berörda ledigheten ska tas ut innan eller efter förlossningen.

9.7.1 Många gravida har ett behov av ledighet eller minskad arbetstid i slutet av graviditeten

När graviditetsspenningen infördes resonerade lagstiftaren kring att flertalet kvinnor behövde vara lediga i slutet av graviditeten och uttalade följande. Under de sista tio dagarna av graviditeten får det förutsättas att behov av ersättning och ledighet föreligger för det stora flertalet kvinnor, oavsett vilken art av arbete kvinnan har.¹⁵⁶ Utredningens beräkningar visar att under kalendermånaden innan den kalendermånad då barnet föds är det drygt 87 procent av alla gravida som har en inkomst som antingen nyttjar föräldrapenning, får sjukpenning eller graviditetsspenning i någon utsträckning under graviditeten eller som får en inkomstminskning på mer än 25 procent. Det är alltså vid denna tidpunkt i graviditeten mindre än 13 procent av gravida som har inkomster på över 75 procent av sin vanliga inkomst utan att samtidigt få föräldra-, graviditets- eller sjukpenning. Att de här kvinnorna i genomsnitt har två veckor kvar till förlossningen innebär att bland dem finns många av de kvinnor som tar semester eller är lediga utan ersättning under graviditetens sista veckor. Sammantaget bekräftar utredningens statistik det resonemang som lagstiftaren fört om behov av ledighet i slutet av graviditeten.

Nästan 82 procent av alla gravida, inklusive de som inte har en inkomst och därmed varken kan få graviditetsspenning eller sjukpen-

¹⁵⁴ Prop. 1999/2000:87.

¹⁵⁵ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).

¹⁵⁶ Prop. 1978/79:168, s. 36.

ning, erhåller föräldrapenning, graviditetspenning eller sjukpenningen någon gång under graviditeten.¹⁵⁷ Nyttjandet av ersättningar är dock som störst i slutet av graviditeten. Utredningens beräkningar visar att nästan 81 procent av alla gravida erhåller någon av ersättningarna under graviditetens sista 60 dagar och att motsvarande andel för de sista 7 dagarna är 65 procent.

Nästan 66 procent av alla gravida tar ut föräldrapenning någon gång under graviditeten och 51 procent av alla gravida tar ut minst en dag under de sista sju dagarna innan beräknad förlossning enligt utredningens beräkningar. Gravida som enbart nyttjar föräldrapenning tar i genomsnitt ut 47 nettodagar medan de som också erhåller någon av de andra ersättningarna i genomsnitt tar ut färre föräldrapenning-dagar, 27 nettodagar, under graviditeten.

Statistik från Försäkringskassan visar dessutom att förstföderskor som får avslag på en ansökan om graviditets- eller sjukpenning också tar ut fler nettodagar med föräldrapenning än de som får sin ansökan beviljad. Det är också vanligare att nyttja föräldrapenning bland de som får avslag än de som beviljas graviditets- eller sjukpenning.¹⁵⁸

De som inte får graviditetspenning tar alltså ut fler dagar med föräldrapenning under graviditeten än de kvinnor som beviljas för-månen. Det kan tolkas som att de kvinnor som inte söker graviditetspenning samt de som nekas graviditetspenning använder föräldrapenning i högre utsträckning eftersom de själva anser att de inte klarar av att arbeta i den utsträckning de brukar. På samma sätt tyder uttagsmönstret på att kvinnor som ansöker om sjukpenning i slutet av graviditeten, men som inte beviljas ersättning, samt kvinnor som inte ansöker om sjukpenning använder föräldrapenning för att kunna minska sin arbetstid.¹⁵⁹

Utredningen anser att det ojämlika uttaget av föräldrapenning, mellan de kvinnor som beviljats graviditetspenning och de kvinnor som ansökt men inte beviljats kan ses som en indikation på att graviditetspenningen i dag inte svarar mot de behov av vila och återhämtning som dagens arbetsmarknad kan medföra för gravida. Dessutom innebär det att den orättvisa som graviditetspenningen avsåg att åtgärda, det ojämlika uttaget av föräldrapenning mellan

¹⁵⁷ Utredningens egna beräkningar baserat på data från Försäkringskassan, SCB och Socialstyrelsen.

¹⁵⁸ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringskydd*, s. 7, 15 och 61. Gravidas användning av socialförsäkringsförmåner beskrivs utförligare i kapitel 7.

¹⁵⁹ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringskydd*, s. 7, 15 och 61. Gravidas användning av socialförsäkringsförmåner beskrivs utförligare i kapitel 7.

grupper av kvinnor med olika tunga jobb nu har förskjutits. Det är nu så att kvinnor vars arbeten inte bedöms som fysiskt ansträngande nog har ett större föräldrapenninguttag under graviditeten än kvinnor med fysiskt påfrestande arbeten som beviljats graviditetspenning. Det kan inte antas ha varit lagstiftarens avsikt med införandet av graviditetspenningen. Tidigare granskningar av ISF¹⁶⁰ och Försäkringskassan¹⁶¹ samt utredningens granskning av graviditetspenningärenden visar att Försäkringskassan inte alltid gör den sammantagna bedömning som ska göras av arbetets art och kvinnans enskilda besvär. Det kan innebära att färre kvinnor än vad lagstiftaren avsett får graviditetspenning – och därmed hänvisas till ett intensivare föräldrapenninguttag.

Att kvinnor som inte har ansökt om eller beviljats graviditetspenning har ett så pass högt uttag av föräldrapenning under sista delen av graviditeten indikerar att behovet av vila finns även i arbeten utan fysiskt ansträngande inslag. Även de som inte ansöker om eller erhåller någon förmån alls kan ha behov av hel ledighet eller förkortad arbetstid under slutet av graviditeten. Det är tänkbart att gravida löser detta genom att exempelvis ta ut semester, kompensationsledighet, flexledighet eller obetald ledighet i syfte att spara föräldrapenningdagar till senare. Gravida kvinnors minskade inkomster under graviditetens senare delar talar för att även många av de som inte nyttjar en förmån har behov av att minska sin arbetstid.¹⁶²

Sjukskrivning är betydligt vanligare i slutet av graviditeten än i början. Det är också i slutskedet av graviditeten som graviditetsbesvären blir som mest framträdande och det kan antas vara som svårast för vården att hantera gränsdragningen mellan sjukdom och graviditet. Flera av de rutiner kring sjukskrivning av gravida som utredningen redovisat utdrag ur visar på komplexiteten kring just denna bedömning (se avsnitt 9.2.2). Utredningen har träffat Sveriges läkarförbund, Kvinnliga läkares förening, Svenska barnmorskeförbundet och Svensk förening för obstetrik och gynekologi (SFOG). Utredningen har även ställt frågan om hur ett önskvärt socialförsäkringsskydd för gravida skulle se ut till landets 20 regioner, varav 18 svarade.¹⁶³ Samtliga lyfter behovet av ökad möjlighet till vila och

¹⁶⁰ ISF (2014), s. 71 f.

¹⁶¹ Försäkringskassan (2017), *Graviditetspenning på grund av fysiskt ansträngande arbete*.

¹⁶² Utredningens beräkningar samt Försäkringskassan (2020), *Betald och obetald föräldraledighet*, s. 69.

¹⁶³ Utöver de 18 regioner som skickade in svar, meddelade en region att de avstod från att svara.

återhämtning för den gravida inför förlossningen. Att den gravida kan arbeta med full kapacitet ända fram till förlossningen framhålls som ett absolut undantag. Femton av svarande regionerna har på frågan hur de önskade att gravidas socialförsäkringssystem skulle se ut förespråkat en särskild icke-behovsprövad förmån dedikerad till vila under graviditetens senare del, och anført att det är nödvändigt för att kvinnor ska prioritera den egna hälsan, något i sin tur har effekter för hur relationen mellan barnet och mamman utvecklas under första tiden efter förlossningen.

Internationell forskning visar att det att kvinnan kan avstå från arbetet med kompensation för inkomstförlusten under en tid innan förlossningen kan medföra hälsofördelar för kvinnan och barnet och inverka positivt på förlossningsförloppet. Se avsnitt 12.11.1 för en beskrivning av denna forskning.

9.7.2 Föräldrapenningen saknar dagar särskilt avsatta för graviditet

Föräldrapenningens konstruktion innebär att gravida har att välja mellan att prioritera det egna behovet av vila och återhämtning inför förlossningen eller framtida möjligheter till ledighet med barnet. För kvinnor som väljer att prioritera sin återhämtning, i vissa fall för att deras arbeten är så pass krävande men rätt till graviditetsspenningen inte föreligger, finns det färre dagar kvar att använda efter förlossningen. Kvinnor som använder föräldrapenning under graviditeten har färre dagar med föräldrapenning kvar att utnyttja tillsammans med barnet, samt för att kunna kombinera arbetsliv och familjeliv under barnets kommande år. Dessutom har dessa kvinnor färre dagar att dela med en eventuell medförälder och därmed sämre förutsättningar för ett jämställt uttag av föräldrapenning. Ledighetsbehovet för den framtida samvaron med barnet och behovet av ledighetsrätt för att kunna kombinera arbete och privatliv torde, särskilt för förstagångsföderskor, vara svår att överblicka och kan därmed innebära en överdriven sparsamhet. Flera av regionerna, bl.a. Region Halland och Region Stockholm samt Sveriges läkarförbund och SFOG som utredningen har varit i kontakt med har beskrivit att de ser tendenser till att kvinnor pressar sig själva i syfte att spara föräldrapenningdagar till efter förlossningen. Tendensen kring att vilja spara föräldrapenningdagar för framtida behov framgår också efter barnets

födelse, då många föräldrar som har råd endast tar ut ett fåtal föräldrapenningdagar i veckan under barnets första levnadsår för att dagarna ska räcka längre.¹⁶⁴

Övriga nordiska länder har modeller för ledighet med ersättning under sista delen av graviditeten som inte går att nyttja efter barnet är fött, se kapitel 8. Föräldrapenningen har sedan den infördes kunnat nyttjas under graviditeten men har genomgått betydande förändringar avseende individualisering utan att dagar har avsatts för vila och återhämtning under graviditeten.

9.7.3 Tidigare utredningars förslag

Utredningen om en modern föräldraförsäkring lämnade förslag om en tredelning av föräldrapenningen och diskuterade behovet av en generell graviditetsspenning. På grund av tidsbrist lämnades aldrig något förslag i den delen.¹⁶⁵ Föräldraförsäkringsutredningen föreslog 2005 en generell graviditetsspenning på 30 dagar med syftet att det skulle finnas en huvudsaklig ersättning för förvärvsarbetande kvinnor som är i behov av att vila från arbetet i slutet av graviditeten.¹⁶⁶ Även Arbetsförmågeutredningen föreslog en rätt till en generell graviditetsspenning under de sista 30 dagarna före beräknad förlossning. Bakgrunden var den flytande gränsen mellan sjukdom och graviditet men även att kvinnan torde kunna arbeta längre med vetskapen om att hon kunde vara ledig utan att nyttja föräldrapenningdagar under slutet av graviditeten.¹⁶⁷

9.8 Bristande kännedom om risker i arbetsmiljön

Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete ska arbetsgivaren regelbundet undersöka arbetsförhållandena, bedöma risker och vidta de åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Riskbedömningen gäller också arbetsmiljöfaktorer som kan innebära särskilda risker för ohälsa och olycksfall för olika arbetstagargrupper, t.ex. gravida arbetstagare. På

¹⁶⁴ Försäkringskassan (2020), *Betald och obetald föräldraledighet*, s. 18.

¹⁶⁵ SOU 2017:101.

¹⁶⁶ SOU 2005:73, s. 327.

¹⁶⁷ SOU 2009:89, s. 165.

alla arbetsplatser kan det förekomma fysikaliska, belastningsergonomiska, biologiska, kemiska och psykosociala arbetsmiljöfaktorer. De kan i vissa fall vara en risk för en arbetstagare som är gravid. En förutsättning för att omedelbart kunna genomföra en riskbedömning för en gravid arbetstagare är att sådana faktorer kartlagts. Eftersom riskerna för fostret i många fall är störst under graviditetens första del, ibland innan kvinnan själv är medveten om sin graviditet, är det viktigt att arbetstagarna har informerats om vilka risker det finns för gravida på arbetsstället.¹⁶⁸

Enligt uppgifter till utredningen från flera av landets kliniker för arbets- och miljömedicin gör arbetsgivare ofta bristande riskbedömningar, och dessutom sker dessa inte sällan för sent. Problemet bedöms vara mer utbrett i mansdominerade verksamheter. Försäkringskassan har uppgett till utredningen att deras kontakter med arbetsgivare ger vid hand att många arbetsgivare verkar tro att arbetsgivares ansvar för gravida börjar först den sextionde dagen innan beräknad förlossning, och att kännedomen om ansvaret avseende risker i arbetsmiljön därför kan vara bristande. Arbetsmiljöverket har uppgett för utredningen att detta kan vara särskilt problematiskt vad gäller belastningsergonomiska riskfaktorer, eftersom det är sådana arbetsförhållanden som graviditetsspenning vid nedsatt arbetsförmåga vid fysiskt ansträngande arbete kan beviljas för från 60 dagar innan beräknad förlossning.

Utredningen menar dock att bristande kännedom om risker kan vara särskilt problematiskt när det kommer till de riskfaktorer som är som skadligast tidigt i graviditeten. Den gravida kan ha liten eller ingen kännedom om de risker som kan finnas. Den gravida har dessutom liten möjlighet att själv initiera ett ärende om graviditetsspenning i dessa yrken och hon kan tvingas arbeta kvar längre i ett arbete som är riskfyllt om arbetsgivaren brister i kännedom om risker i arbetsmiljön. Arbetstagarrepresentanter har för utredningen uppgett att det under pandemin inte var ovanligt att riskbedömningar gjordes på gruppnivå, i stället för i de vart och ett av de enskilda fallen. Att så skedde bekräftas även vid utredningens intervjuer med Arbetsmiljöverkets inspektörer. Det går dock enligt utredningens mening inte att uttala sig om hur vanligt detta var. Det saknas statistik över riskbedömningar avseende gravidas arbetsmiljö men Arbetsmiljöverket rapporterar så väl i sin granskning av belastnings-

¹⁶⁸ AFS 2007:5, kommentaren till 4 §, s. 8.

skador som riskarbetsplatser att riskbedömningarna brister.¹⁶⁹ Efter-
som risker i arbetsmiljön påverkar både den gravida och fostret är
det av högsta vikt att riskbedömningarna inom detta område genom-
förs i tid och håller god kvalitet. Att arbetsgivare har kännedom om
risker i arbetsmiljön för gravida samt relevanta regelverk kring risk-
bedömning är därför centralt. För kvinnor som arbetar i psykiskt
påfrestande arbeten finns t.ex. endast rätt till graviditetspenning om
arbetsgivaren bedömer förhållandena som riskfyllda och omplacering
inte kan ordnas.

Risker för gravida i arbetsmiljön listas i bilagan till Arbetsmiljö-
verkets föreskrifter om gravida och ammande arbetstagare (2007:5).
Riskfaktorerna som räknas upp kategoriseras som fysikaliska, be-
lastningsergonomiska samt psykosociala. Listan inkluderar även
smittämnen, kemiska ämnen och processer och arbetsförhållanden.
Det framgår i beskrivningen att listan över arbetsmiljöfaktorer och
arbetsförhållanden som kan innebära risk inte är uttömmande utan
att även andra, med dessa jämförbara förhållanden, ska beaktas i den
riskbedömning av arbetsmiljön som arbetsgivaren ska göra.

För en arbetsgivare kan jämförbara men icke angivna risker vara
svåra att bedöma själv, och hjälp i frågorna ska då sökas hos företags-
hälsovården (12 § AFS 2001:1). Arbetsmiljölagen (1977:1160) stadgar
att arbetsgivaren ska ordna den företagshälsovård som arbetsför-
hållandena kräver. Det innebär att företagshälsovård inte är obliga-
toriskt. Aktuell forskning visar att företagshälsovården ofta används
reaktivt och inte förebyggande och som en del av det systematiska
arbetsmiljöarbetet.¹⁷⁰ I praktiken kan det innebära att inte all före-
tagshälsovård har den aktuella kunskap om arbetsplatsen som be-
hövs för att kunna bedöma eventuella risker när de väl kontaktas eller
anlitas. Alla arbetsgivare och egenföretagare är inte heller anslutna till
företagshälsovården, trots att det kanske skulle krävas för att svara
mot kraven i arbetsmiljölagen. Till sist är det så att även företagshälso-
vården kan ha svårt att hålla sig ajour med forskningsläget kring
risker för gravida. Arbetsgivare, gravida egenföretagare och arbets-
tagare samt även företagshälsovården kan kontakta något av landets
sju kliniker för arbets- och miljömedicin för rådgivning angående
risker.

¹⁶⁹ Arbetsmiljöverket (2022), *Pressmeddelande om stora brister i hanteringen av belastnings-
skador* och Arbetsmiljöverket (2022), *Projektrapport – Nollvision 2018–2022*, s. 1.

¹⁷⁰ Schmidt, L. (2017), *Samarbete mellan kund och företagshälsovård*.

Enligt uppgifter till utredningen från landets regioner samt landet kliniker för arbets- och miljömedicin finns det behov av att uppdatera bilagan över risker till AFS 2007:5 för att få till stånd ett bättre stöd för arbetsgivare. Även Stressforskningsinstitutet har lämnat påpekande avseende den del av föreskriften som rör nattarbete. Arbetsmiljöverket arbetar enligt uppgift till utredningen med en översyn av föreskrifter samt allmänna råd. Översynen kommer dock inte att innebära att bilagan uppdateras på det sätt som efterfrågas.

9.9 Frågor om omplacering av gravida

I detta stycke, och i övrigt i betänkandet, använder utredningen uttrycken anpassning och omplacering. För tydlighetens skull ska inledningsvis något sägas om vad som menas med begreppen.

Enligt mödraskyddsdirektivet¹⁷¹ ska arbetsgivaren, om det finns risker i arbetsmiljön för den gravida, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att denna risk undanröjs genom en tillfällig ändring av arbetsförhållandena eller arbetstiden för arbetstagaren i fråga. Om det inte är möjligt ska arbetsgivaren vidta nödvändiga åtgärder för att ge arbetstagaren i fråga andra arbetsuppgifter. (Artikel 5.1 och 5.2).

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2007:5, som har skrivits med mödraskyddsdirektivet som grund, uttrycks motsvarande sak på ett något justerat sätt. Där står att om resultatet av riskbedömningen visar att det finns risk för skadlig inverkan ska arbetsgivaren snarast vidta de åtgärder som behövs för att undanröja riskerna. Om det inte går ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som är praktiskt möjliga och rimliga för att ge kvinnan andra arbetsuppgifter. Utöver vad som står i föreskrifterna finns ett allmänt ansvar för arbetsgivare att anpassa arbetet för att ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet (3 kap. 3 § andra stycket arbetsmiljölagen). Mot bakgrund av mödraskyddsdirektivet anser utredningen att det som benämns som att ge kvinnan andra arbetsuppgifter, i AFS 2007:5, med andra ord kan benämnas som omplacering.

I FLL används ordet omplacering (18–21 §§). Reglerna i FLL gäller både för fysiskt påfrestande arbete och för sådana risker i arbetsmiljön som avses i AFS 2007:5. Det finns inget som tyder på att arbets-

¹⁷¹ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).

givarens skyldighet enligt AFS 2007:5 att vidta alla åtgärder som är praktiskt möjliga och rimliga för att ge kvinnan andra arbetsuppgifter avser något annat än motsvarande rättighet för den gravida, enligt FLL, att bli omplacerad till ett annat arbete. Utredningen utgår alltså ifrån att det är samma sak som avses. Försättningsvis används oftast uttrycket omplacering av gravida och då används det synonymt med uttrycket ”ge kvinnan andra arbetsuppgifter”. Ingen betydelsskillnad är avsedd.

I FLL står inget om anpassning, men gravida kvinnor har samma rätt till anpassning som andra arbetstagare enligt arbetsmiljölagen. Även Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om arbetsanpassning (AFS 2020:5) gäller för gravida arbetstagare. Enligt föreskriften ska arbetsgivaren fortlöpande ta reda på om någon av arbetstagarna behöver arbetsanpassning (4 §). Arbetsanpassning definieras i föreskriften som en individuell åtgärd i den fysiska, organisatoriska och sociala arbetsmiljön som syftar till att en arbetstagare, med nedsett förmåga att utföra sitt vanliga arbete, kan fortsätta arbeta, eller återgå i arbetet (3 §).

I och med Sveriges nationella regler om arbetsmiljö och arbetsanpassning omhändertaras det som i mödraskyddsdirektivet beskrivs som förstahandsalternativet – att tillfälligt ändra arbetsförhållandena eller arbetstiden.

9.9.1 Det saknas information om hur ofta omplaceringar och anpassningar görs och hur de fungerar

I utredningens direktiv framgår följande. Även om det finns behov av att anpassa graviditetsspenningen 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. Ansvaret vilar 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.¹⁷² Arbetsgivaren ska alltid göra en individuell riskbedömning av gravida arbetstagarers arbetsmiljö, så snart arbetsgivaren

¹⁷² Kommittédirektiv 2021:94, s. 5.

blivit underrättad om arbetstagarens tillstånd. Den individuella riskbedömningen ska ske i dialog med den gravida kvinnan. Arbetsgivaren ska utgå från den aktuella arbetsplatsens förhållanden och förutsättningar i riskbedömningen. Om arbetsgivaren finner att det finns risker i arbetsmiljön eller att arbetsuppgifterna är fysiskt påfrestande för den gravida ska arbetsgivaren undersöka om den gravidas arbetsuppgifter kan anpassas. Kan detta inte ske ska arbetsgivaren undersöka om kvinnan kan omplaceras. Om riskerna inte kan undanröjas får den gravida inte sysselsättas i arbetet. I kapitlet Rättslig bakgrund finns en utförligare beskrivning av det regelverk som styr arbetsgivarens ansvar för gravida arbetstagare.

Rätten till omplacering har ända sedan graviditetsspenningens införande varit ett jämställdhetsverktyg, som avser att skydda gravidas rätt till arbete.¹⁷³ Det saknas i dag information om vilka åtgärder som arbetsgivare vidtar avseende sina gravida arbetstagare, precis som det konstateras i utredningens direktiv. Det finns alltså inte uppgifter om hur ofta och i så fall på vilket sätt ett arbete anpassas för att fungera bättre för en gravid arbetstagare, eller hur ofta och till vad en gravid arbetstagare omplaceras. Någon heltäckande bild av vilka åtgärder arbetsgivare vidtar kommer inte heller, enligt utredningens bedömning, att vara möjlig att få fram inom utredningens ram. Frågan lämpar sig inte för enkätformatet och en större intervjuundersökning med arbetsgivare och arbetstagare ryms inte inom utredningstiden. Ett första steg får därför vara att beskriva exempel på anpassningar, omplaceringar och förbud mot arbete på grund av risk samt hur processen kring dessa åtgärder har fungerat. Utredningen har samlat in synpunkter från representanter för arbetsgivarorganisationer samt arbetstagarorganisationer för att skapa en bild av hur omplaceringar kommer till stånd och fungerar.

¹⁷³ Prop. 1978/78:168, s. 34.

Exempel på anpassningar

Innan omplacering övervägs ska det utredas om den gravida kan fortsätta sitt vanliga arbete med hjälp av anpassningar. Utredningen har under sin aktgranskning samt kontakter med arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer samlat in exempel på anpassningar och omplaceringar. Exempel på anpassningar som gjorts av arbetsmiljön för gravida är t.ex. för en gravid gruvarbetare minskad tid under mark, att vibrerande maskiner är avstängda i den aktuella gruvorten och att känsligheten i viktig skyddsutrustning justerats upp. För gravida sjuksköterskor kan anpassning innebära sådant som extra skyddsutrustning, förändrat patientunderlag samt färre nattpass. Anpassningar för butikspersonal kan vara sådant som mer arbete med prismärkning, skyltning eller i kassan i stället för uppäckning av varor. För anställda på äldreboendet kan anpassningen se ut sådan att den gravida huvudsakligen får arbeta med sysslor i köket i stället för inne hos brukarna samt endast dagpass. För tandläkare och socionomer kan det handla om färre patienter/klienter per dag. För barnskötare och förskollärare kan anpassning innebära att de i högre grad tar hand om äldre barn som inte behöver lyftas lika ofta, samt att de arbetar färre öppnings- och stängningspass eftersom dessa ofta innebär ensamarbete. För veterinärer kan anpassning innebära att få arbeta med andra djurslag än vanligt. För forskare kan det innebära att få hjälp med laborationer för att undvika skadliga kemikalier eller smitta. För många yrkesgrupper innebär anpassning under graviditet att de helt upphör med nattarbete eller arbetar färre nattpass. Detsamma gäller ensamarbete. Exempel på anpassningar kan även vara användning av liftar/vårdbälten/rullpallar/höj- och sänkbart skrivbord m.m. I enstaka fall har dubbelbemanning satts in eller viloplats ordnats för kvinnan. Andra former av anpassning har varit ökad möjlighet till hemarbete.

Majoriteten av ärenden i utredningens aktgranskning innehåller ingen information om anpassningar eller så står det kortfattat att anpassningar inte är möjliga. I några fall förklaras varför det inte är möjligt och i ytterligare några fall beskrivs att viss anpassning har gjorts, men att det inte är tillräckligt.

Exempel på omplaceringar

Utredningen har på samma sätt samlat in exempel på omplaceringar. Några exempel på omplaceringar som utredningen fått kännedom om är säkerhetsvakt som omplaceras till kontorsarbete, ambulanssjuksköterska som omplaceras till akutmottagning, sjuksköterska som omplaceras till smittspårning eller arbete som vårdkoordinator, brandman som omplaceras till kontorsarbete, polis i yttre tjänst som omplaceras till inre tjänst, butiksbiträde som omplaceras inom företaget till annan butik där behovet av att klättra på stegar är mindre och gruvarbetare som omplaceras till kontorsarbete.

Exempel på förbud mot arbete

Om resultatet av arbetsgivarens riskbedömning visar att det finns risk för skadlig inverkan på graviditet eller amning eller för annan ohälsa eller olycksfall ska arbetsgivaren snarast vidta de åtgärder som behövs för att undanröja riskerna. Om detta inte kan ske genom t.ex. anpassningar ska arbetsgivaren undersöka möjligheterna att omplacera kvinnan. Kvinnan får inte sysselsättas i arbetet så länge riskerna finns kvar. Det som då blir aktuellt är ett förbud mot arbete.¹⁷⁴

De exempel som utredningen fått kännedom om genom aktgranskning samt intervjuer med arbetstagarrepresentanter och arbetsgivarrepresentanter gäller i övervägande grad förbud mot arbete på grund av risk för smitta av viruset som orsakar covid-19. Det har avsett bland annat lärare, förskolepersonal, sjuksköterskor och viss butikspersonal. Andra förbud mot arbete som enligt utredningens uppfattning verkar vara relativt vanligt förekommande är de som beror på risk för hot och våld, och då avser det personal inom Kriminalvården, personliga assistenter eller liknande respektive olika yrken inom sjukvården.

Försäkringskassan registrerar inte på grund av vilken risk ett förbud mot arbete har beslutats. Det finns därmed inget enkelt sätt att utifrån registerdata uttala sig om för vilka risker det är vanligast att kvinnor förbjuds arbeta och beviljas graviditetspenning. Under pandemin var det dock enligt Försäkringskassan mycket vanligt med förbud mot arbete på grund av risk för smitta.

¹⁷⁴ AFS 2007:5.

9.9.2 Krav på att anmäla behov av omplacering är inte alltid motiverat

Den gravida kvinna som vill utnyttja sin rätt till omplacering enligt 18 eller 19 § FLL ska anmäla det till sin arbetsgivare. Om omplaceringsbehovet beror på risker i arbetsmiljön ska kvinnan anmäla sitt behov av omplacering så snart det kan ske. Men om omplaceringsbehovet beror på att kvinnan på grund av graviditeten inte kan utföra fysiskt påfrestande arbetsuppgifter (19 § FLL) ska anmälan göras minst en månad i förväg. Sedan anmälan har gjorts skall arbetsgivaren snarast möjligt lämna besked om möjligheten till omplacering. Allt detta framgår av 21 § FLL.

Av förarbetena framgår att anmälningstiden finns för att arbetsgivaren måste få skälig tid för att förbereda en omplacering av kvinnan. Det framgår även att anmälningstiden inte bara är en ordningsföreskrift utan att den är en förutsättning för att rätt till ledighet på grund av fysiskt påfrestande arbetsuppgifter ska föreligga. Arbetsgivaren är där- efter skyldig att så snart som möjligt underrätta kvinnan om vilka möjligheter som finns till omplacering. I synnerhet om det visar sig omöjligt att ordna en omplacering är det angeläget att den gravida får ett snabbt besked, så att hon utan dröjsmål kan ansöka om graviditetspenning. Den föreskrivna underrättelsefristen utesluter själv- fallet inte att arbetsgivaren och kvinnan kan träffa överenskommelse om omplacering utan att anmälningstiden har iakttagits.¹⁷⁵

Kravet på anmälningstid verkar i praktiken inte vara ett problem, vilket kan bero på att det är förutsebart när graviditetspenning för nedsatt arbetsförmåga kan bli aktuellt, dvs. från den sextionde dagen före beräknad förlossning. Det skulle även kunna bero på att de omplaceringsutredningar som görs inte är särskilt ingående eller tidskrävande. Om arbetsgivare börja göra mer omfattande omplacerings- utredningar (t.ex. innehållande förhandlingar enligt MBL och/eller möten med skyddsombud m.m.) kan tidsaspekten bli en viktigare fråga.

21 § FLL stadgar också att den gravida som inte kan fortsätta arbeta på grund av risker i arbetsmiljön, ska anmäla sitt behov av omplacering till arbetsgivaren. Detta ska hon göra så snart det kan ske. I de fall kvinnan är förbjuden att fortsätta arbeta har arbetsgivaren gjort en riskbedömning och kommit fram till att kvinnan inte kan

¹⁷⁵ Prop. 1978/79:168, s. 66.

arbeta kvar under graviditeten. Så snart arbetsgivaren drar denna slutsats är behovet av att överväga omplacering uppenbart. Arbetsgivaren ska då, utan dröjsmål, pröva om den gravida kan arbeta med något annat inom verksamheten.¹⁷⁶ Enligt utredningen är det svårt att förstå vad det finns för syfte med en sådan anmälan och varför ansvaret för att initiera överväganden kring omplacering i denna situation bör ligga på kvinnan.

9.9.3 Det är inte alltid tydligt inom vilken del av verksamheten arbetsgivaren ska överväga att omplacera den gravida

I förarbetena till graviditetspenningen från 1978 förutsätts att omplacering av gravida normalt sker inom ramen för anställningsavtalet. Huvudregeln är alltså att omplacering görs inom ramen för vad som omfattas av arbetstagarens arbetsskyldighet. Arbetstagaren är således som regel inte skyldig att godta att omplaceras till ett helt annat arbete. Arbetstagarens arbetsskyldighet bestäms bl.a. utifrån hur anställningsavtalet är utformat (eller gällande kollektivavtal) och kan innebära att arbetsskyldighet föreligger inte enbart på den vanliga enheten/avdelningen. Men en arbetstagares arbetsskyldighet kan också vara begränsad till en viss enhet/avdelning. Under alla förhållanden skall arbetserbjudandet framstå som skäligt enligt de principer som annars tillämpas på arbetsmarknaden.¹⁷⁷ Representanter för såväl arbetstagarorganisationer som arbetsgivare har till utredningen fört fram att det är för otydligt mot vilken krets arbetsgivaren ska pröva omplaceringen.

Arbetsgivaren har en skyldighet att, om så är möjligt, placera om den gravida kvinnan även för en kortare tid.¹⁷⁸ Att kvinnan exempelvis bara har några veckor kvar till beräknad förlossning medför alltså inte att omplaceringsrätten är svagare.

Om kvinnan måste omplaceras under så gott som hela graviditeten öppnas i förarbetena från 1984 tydligt upp för möjligheten till omplacering även utanför anställningsavtalet, i vart fall om det inte rör sig om ett helt annat arbete.¹⁷⁹ Men redan vid införandet av

¹⁷⁶ 4–7 §§ AFS 2007:5.

¹⁷⁷ Prop. 1978/79:168, s. 66.

¹⁷⁸ Prop. 1978/79:168, s. 52.

¹⁷⁹ Prop. 1984/85:78, s. 86.

graviditetspenningen för fysiskt ansträngande arbete – för vilken för­månsperioden inte är längre än 50 dagar – framfördes att omplacering kunde ske utanför ramen för anställningsavtalet, och då skulle arbets­tagaren inte behöva vidkänna någon löneminskning.¹⁸⁰ Uttalandet indikerar att lagstiftaren såg framför sig att även vissa kortare omplaceringar skulle komma att ske utanför anställningsavtalet, även om det inte förutsågs bli det normala.

Försäkringsöverdomstolen har beaktat omplaceringstidens längd som en faktor som gör att kvinnan behöver acceptera olägenheter med en omplacering i högre grad om omplaceringen avser en längre tid.¹⁸¹ I rättsfallen var det fråga om omplaceringar av en längd om 50 dagar.

Utöver vad som följer av författning finns det naturligtvis inget som hindrar att arbetsgivare och arbetstagare frivilligt kommer överens om en omplacering som båda parter är nöjda med, även om den går utöver den omplaceringsplikt som avses i lagen.

Jämförelse med omplacering i andra regelverk

I förarbeten och praxis framgår att viss ledning för hur omplacerings­rekvisitet i FLL ska tolkas, får hämtas från förarbeten och praxis vid tillämpning av motsvarande principer i lagen (1982:80) om anställ­ningsskydd (LAS) och inom arbetslöshetsförsäkringen.¹⁸²

LAS

Enligt LAS måste uppsägning från arbetsgivarens sida grunda sig på sakliga skäl. En uppsägning är inte grundad på sakliga skäl om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig (omplacering).¹⁸³ Arbetsgivarens är skyldig att överväga alla skäliga möjligheter att genomföra förändringar utan att säga upp arbetstagare. Uppsägningar bör vara en yttersta åtgärd som får sättas in först när alla andra möjligheter att lösa problemet har uttömts.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Prop. 1978/79:168, s. 66.

¹⁸¹ FÖD 375/81:9 och 1333/81:7.

¹⁸² Se prop. 1978/79:168, s. 34 och 52 med hänvisning till prop. 1973:129, s. 121 f. och 243, prop. 1984/85:78, s. 86 samt FÖD mål nr 1333/81:7.

¹⁸³ 7 § LAS.

¹⁸⁴ Prop. 1981/82:71, s. 68. Detta gäller fortfarande enligt den senaste propositionen om LAS, prop. 2021/22:176, s. 87.

Arbetsgivaren är i princip skyldig att undersöka om det kan ordnas en anställning som arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för någonstans inom företaget eller myndigheten. När det är fråga ett företag med flera driftsenheter skall undersökningen omfatta samtliga enheter. Vid offentlig verksamhet gäller omplaceringsskyldigheten inom myndighetens hela verksamhetsområde. Däremot har arbetsgivarens skyldigheter inte sträckts ut att till gälla andra företags när de tillhör koncern och inte heller till verksamhetsområden som lyder under andra myndigheter. En förutsättning för att arbetsgivaren skall anses skyldig att placera om en arbetstagare är att det kan ske utan att en annan arbetstagare friställs.¹⁸⁵

De krav som ställs på arbetsgivaren går alltså relativt långt, och det måste vara fråga om en omsorgsfull utredning. När det är fråga om en stor arbetsplats betyder det att undersökningen kan bli omfattande, och det har inte ansetts godtagbart att arbetsgivaren i sådana att situationer begränsar sin undersökning.¹⁸⁶ Omplaceringsskyldigheten innebär dock inte en skyldighet för arbetsgivaren att inrätta permanenta nya befattningar för att undvika uppsägningar.¹⁸⁷

Arbetstagaren kan behöva acceptera längre avstånd mellan hem och arbetsplats, en lägre sysselsättningsgrad eller lägre lön.¹⁸⁸

Principerna inom arbetslöshetsförsäkringen

Den gravidas möjligheter att tacka nej till erbjuden omplacering kan även jämföras med den arbetslöses möjligheter att säga nej till ett erbjudet lämpligt arbete utan att bli föremål för avstängning från arbetslöshetsersättning.

En arbetssökande ska stängas av från rätten till arbetslöshetsersättning om hen utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete (43 a § lagen [1997:238] om arbetslöshetsförsäkring, ALF). Godtagbara skäl att avvisa ett arbetserbjudande har i domstolspraxis ansetts föreligga när det innebar att arbetstagaren inte kunde ta ut sin semester, innebar risker för hälsan, medförde mer än 12 timmars daglig bortavaro eller innebar undermåligt boende för arbetstagaren.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Prop. 1973:129, s. 121 och 243 samt prop. 2021/22:176, s. 89.

¹⁸⁶ AD 1984 nr 2.

¹⁸⁷ AD 1977 nr 151.

¹⁸⁸ AD 2009 nr 50, AD 2012 nr 47, AD 2016 nr 69 och AD 2012 nr 11.

¹⁸⁹ FÖD 1987:61, FÖD 1988:41, FÖD 1988:44, FÖD 1990:40 och FÖD 1990:1.

Omplacering av sjuka

Begreppet omplacering finns även sjukpenningregelverket, inom den så kallade rehabiliteringskedjan. Från och med den tidpunkt när den försäkrade har haft nedsatt arbetsförmåga under 90 dagar ska det beaktas om den försäkrade kan försörja sig efter en omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren (27 kap. 47 § SFB). En dialog om möjligheterna till omplacering bör enligt förarbetena dock starta omgående, om den försäkrades besvär inte är av tillfällig och övergående natur.¹⁹⁰ I förarbetena sägs följande om arbetsgivarens och arbetstagarens ansvar.¹⁹¹

Arbetsgivaren har redan i dag ett omfattande ansvar för rehabilitering och arbetsanpassning genom arbetsmiljölagen (1977:1160), AFL och indirekt genom lagen (1982:80) om anställningsskydd. Avsikten är inte att vare sig vidga eller minska detta ansvar. Det innebär bl.a. att rena förekomsten av arbetsuppgifter hos arbetsgivaren som den försäkrade skulle kunna utföra inte medför att sjukpenningen ifrågasätts. Den försäkrade måste bl.a. utifrån gällande arbetsrättsliga principer ges möjlighet att utföra dem. Om det finns lediga arbetsuppgifter som den försäkrade kan utföra är dock arbetsgivaren ofta inom ramen för sin rehabiliteringsskyldighet skyldig att erbjuda den försäkrade dessa uppgifter. Om den försäkrade nekar att ta arbete som han eller hon rimligen bör acceptera ska fortsatt sjukpenning inte betalas ut.

För att bedöma om den försäkrade har rätt till sjukpenning efter 90 dagar i rehabiliteringskedjan måste Försäkringskassan utreda om arbetsgivaren kan erbjuda personen ett annat arbete.¹⁹²

En arbetsgivare är i rehabiliteringssammanhang skyldig att göra allt som står i dennes makt för att en arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga ska kunna återgå i arbete hos arbetsgivaren.¹⁹³ Här är det alltså fråga om samma långtgående princip som uttrycks i 7 § andra stycket LAS om arbetsgivarens skyldighet att vidta åtgärder för att undvika uppsägning. En arbetstagare kan, som huvudregel, inte sägas upp på grund av sjukdom. Men det kan finnas sakliga skäl för uppsägning av en sjuk arbetstagare i sådana fall där sjukdomen medför en stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan som är så väsentlig

¹⁹⁰ Prop. 2007/08:136, s. 61.

¹⁹¹ A.a., s. 61 f.

¹⁹² Försäkringskassan (2022), *Vägledning om sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, s. 107.

¹⁹³ Prop. 1990/91:140, s. 43, 46 och 136 samt AD 1993 nr 42.

att arbetstagaren inte längre kan förväntas utföra arbete av betydelse hos arbetsgivaren (se t.ex. AD 2010:79).

Även om arbetsgivarens skyldighet att omplacera innan avsked kan bli aktuellt är långtgående finns vissa begränsningar. Exempelvis får omplaceringen inte riskera kollegornas hälsa eller säkerhet.¹⁹⁴ Arbetsgivaren är inte heller skyldig att utvidga sin verksamhet och tillskapa nya tjänster.¹⁹⁵

Arbetsdomstolen har ansett att en arbetstagare är skyldig att t.ex. delta i arbetsträning, om arbetsträningen ligger inom ramen för arbetstagarens arbetsskyldighet i anställningsavtalet och syftar till att arbetstagaren ska kunna återgå i arbete hos arbetsgivaren. Om arbetstagaren vägrar delta i den här typen av rehabiliteringsåtgärd, är denna vägran att betrakta som en arbetsvägran som kan vara saklig grund för uppsägning.¹⁹⁶ En arbetstagare som avbröt de studier som arbetsgivaren hade erbjudit honom för att kunna återgå i arbete hos arbetsgivaren, och istället påbörjade helt andra studier som enligt arbetsgivaren inte kunde resultera i arbete hos denne hade inte uppfyllt sina skyldigheter.¹⁹⁷ En sjuk arbetstagare kan vidare bli tvungen godta en omplacering som innebär ett lägre arbetstidsmått och därmed lägre lön.¹⁹⁸

Slutsatser av jämförelsen

Gemensamt för reglerna om omplacering i LAS och FLL är att arbetsgivaren inte behöver tillskapa helt nya tjänster eller säga upp andra arbetstagare för att göra plats för den som behöver omplaceras. Vidare ska arbetstagaren ha tillräckliga kvalifikationer för omplaceringsarbetet, om så med hjälp av en kortare introduktion. Omplaceringar får inte heller riskera arbetstagarens eller kollegornas hälsa eller säkerhet. Enligt båda regleringarna behöver arbetsgivaren bara omplacera i den mån det är skäligt att kräva av arbetsgivaren, men utredningen om omplaceringsmöjligheterna ska vara omsorgsfull.

En skillnad mellan regelverken är att en arbetstagare enligt LAS kan behöva acceptera längre avstånd mellan hem och arbetsplats, lägre sysselsättningsgrad eller lägre lön. En gravid kvinna ska alltid

¹⁹⁴ AD 1993 nr 42, AD 2006 nr 57 och AD 2007 nr 12.

¹⁹⁵ AD 1996 nr 125, AD 1997 nr 115, AD 1998 nr 13, AD 2006 nr 57 och AD 2006 nr 83.

¹⁹⁶ AD 1993 nr 96 och AD 2002 nr 130.

¹⁹⁷ AD 2006 nr 11.

¹⁹⁸ AD 2006 nr 11.

få behålla lönen, inklusive eventuella Ob-tillägg eller andra förmåner, under sin omplacering.¹⁹⁹ En väsentligt längre pendlings tid mellan hem och arbetsplats för en gravid kan enligt utredningens mening svårligen accepteras. Vidare kan en lägre sysselsättningsgrad för den gravida visserligen bli aktuell, men då är ju tanken att kvinna får graviditetspenning för resterande del av arbetstiden. Vidare anser utredningen att en gravid inte behöver tåla en omplacering till ett arbete som innebär svårigheter att orda barnomsorg, medan en omplacering enligt LAS skulle kunna ställa större krav på den enskilda familjen i detta avseende. En omplacering enligt FLL är alltså generellt sett förmånligare för den som omplaceras, än omplacering enligt LAS.

En annan väsentlig skillnad är att arbetsgivaren normalt sett inte är skyldig att eftersöka omplaceringsmöjligheter utanför ramen för anställningsavtalet för gravida kvinnor, medan omplaceringsskyldigheten enligt LAS regelmässigt omfattar hela företaget eller myndigheten.

När man jämför gravidas situation med andras är det viktigt att hålla i minnet att när gravida behöver omplacering står inte hela anställningen på spel. Det rör sig endast om ett tillfälligt och övergående behov som dessutom är relativt förutsebart och väl avgränsat i tid. Det finns skäl att anta att den gravida arbetstagaren och hennes arbetsgivare i de allra flesta fall anser det vara viktigt att bibehålla en god relation under graviditet (och föräldraledighet).

Omplaceringsskyldigheten i LAS – för sjuka eller andra arbetstagare – avser en annan situation, där tvister oftare kan bli aktuella. Omplaceringen enligt LAS är arbetsgivarens yttersta åtgärd för att försöka komma till rätta med en arbetstagare som annars behöver sägas upp. LAS handlar om arbetstagarens yttersta rätt att få behålla sin anställning.

Mot denna bakgrund är det både naturligt och lämpligt att arbetsgivarens skyldighet att omplacera en gravid arbetstagare enligt FLL är mindre långtgående än motsvarande krav i LAS.

När det kommer till skyldigheten att anta arbetserbjudande enligt ALF anser utredningen att kraven på den arbetslöse i någon mån kan översättas till kraven som kan ställas på en gravid. Så mycket som 12 timmars bortavaro från hemmet får dock, enligt utredningens mening, normalt sett anses som ett alltför högt krav att ställa på en

¹⁹⁹ AD 2012 nr 11 samt 18 och 19 §§ FLL.

gravid, åtminstone om hon inte hade så lång bortavaro i sitt ordinarie arbete.²⁰⁰

Vad gäller omplaceringsrekvisitet i SFB finns betydande likheter med gravidas omplacering såtillvida att det rör sig om krav i socialförsäkringen som för sitt uppfyllande blir beroende av arbetsrätten och arbetsgivarnas agerande. Det finns ingen självständig domstolspraxis gällande de yttre gränserna för omplaceringsrekvisitet för sjuka i SFB så där kan ingen ledning hämtas.

9.9.4 Måste kvinnan acceptera den erbjudna omplaceringen?

Enligt förarbetena till graviditetsspenningen är den gravida kvinnan som regel inte skyldig att godta en omplacering till ett helt annat arbete, dvs. ett arbete utanför anställningsavtalet. Om omplaceringen behöver ske under lång tid, så gott som hela graviditeten, kan det dock vara skäligt att den görs till ett arbete utanför anställningsavtalet. Under alla förhållanden skall arbetserbjudandet framstå som skäligt enligt de principer som annars tillämpas på arbetsmarknaden.²⁰¹ Försäkringsöverdomstolen, FÖD, har i fyra domar på 1980-talet prövat om gravida kvinnor bort acceptera omplaceringar som de varit missnöjda med. FÖD:s domar handlar om rätten till graviditetsspenning, inte om arbetsrätt. Kvinnans så kallade skyldighet att acceptera omplaceringen innebär endast att hon inte får graviditetsspenning om hon vägrar en lämplig omplacering. FÖD fann följande. Den gravida kvinnan är inte skyldig att acceptera en omplacering som innebär att hon får minskade anställningsförmåner (FÖD 832/81:5). Med anställningsförmåner avses både den vanliga lönen, arbetstidsmättet och de tillägg som normalt utgår, exempelvis Ob-tillägg.²⁰² Vidare får omplaceringsarbetet inte vara så fysiskt belastande att kvinnan har nedsatt arbetsförmåga även i förhållande till omplaceringsarbetet (FÖD 257/81:10). Omplaceringsarbetet ska inte innebära alltför stora svårigheter att ordna barnomsorg för befintliga barn, men barn som inte normalt sett går på förskola kan behöva börja i förskola för att mamman ska kunna omplaceras (FÖD 375/81:9 och 1333/81:7), åtminstone om omplaceringen gäller under alla de 50 dagar förmåns-

²⁰⁰ Jämför FÖD 1988:44.

²⁰¹ Prop. 1978/79:168, s. 66 och prop. 1984/85:78, s. 86.

²⁰² AD 1985 nr 29.

perioden vid fysiskt ansträngande arbete gäller och om skälig tid för att ordna barnomsorgen finns.

Efter dessa domar kom Familjestödsutredningens betänkande där följande uttalades.²⁰³

Det erbjudna arbetet måste vara sådant att det inte medför några hälso-risker för den gravida kvinnan. Även i övrigt bör viss hänsyn kunna tas till just det förhållande att fråga är om en gravid kvinna. Därvid är det av särskild betydelse under hur lång tid som omplaceringen är avsedd att vara. /.../ Någon gång kan det inträffa att kvinnan får ändrad arbetstid pga. omplaceringen. I sådana fall bör hänsyn även kunna tas till förekommande svårigheter att ordna barn tillsynen på ett lämpligt sätt, i vart fall om omplaceringen endast avser någon månad i slutet av graviditeten. Detta innebär en viss utvidgning i förhållande till nuvarande praxis.

Familjestödsutredningens uttalanden i denna del togs in i propositionstext och får därigenom anses ha blivit en del av nu gällande rätt.²⁰⁴ Frågan om omplacering enligt FLL har inte prövats i domstol efter 1980-talet, åtminstone inte i högre instans. I de referatdomar som finns från Högsta förvaltningsdomstolen om graviditetspenning nämns frågan om omplacering inte i domskälen. I alla tre rättsfall prövas en annan tvistig fråga och domstolen konstaterar sedan endast att rätt till graviditetspenning föreligger.²⁰⁵ Det finns även domar från både förvaltningsrätt och kammarrätt där domstolen finner att kvinnans arbete är så fysiskt krävande att hennes arbetsförmåga är helt nedsatt på grund av graviditet, men där omplaceringsfrågan inte nämns.²⁰⁶

9.9.5 Kvinnans möjlighet att kräva omplacering

Representanter för arbetstagarorganisationer har till utredningen uppgett att arbetstagare och arbetsgivare ibland är oense om en omplacering är möjlig eller inte. I det fall arbetsgivaren inte anser sig kunna ordna en omplacering, bör den fackliga organisation som kvinnan tillhör kunna begära förhandling i frågan (jfr 10–12 §§ medbestämmande-

²⁰³ SOU 1983:30, s. 65 f.

²⁰⁴ Prop. 1984/85:78, s. 86.

²⁰⁵ HFD 2018 ref. 58, HFD 2013 ref. 14 och HFD 2011 ref. 25.

²⁰⁶ Se exempelvis Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 19654-15, Förvaltningsrätten i Falun mål nr 497-13, Kammarrätten i Göteborg mål nr 279-11 och Kammarrätten i Stockholm mål nr 7171-15.

lagen, MBL).²⁰⁷ I förarbetena till havandeskapspenningens införande står till och med att om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal *ska* beslut i fråga om omplacering fattas efter förhandling enligt 11 § MBL.²⁰⁸ Utredningen har hittills inte fått kännedom om något fall där detta har gjorts. Däremot har hanteringen av gravida lärare under pandemin lett till tvist mellan fackförbund och arbetsgivarsida gällande bland annat tolkningen av omplaceringsskyldigheten²⁰⁹. Tvisterna är, vad utredningen känner till, ännu inte lösta och ligger inte i domstol.

Kvinnan kan också begära skadestånd från arbetsgivaren enligt 22 § FLL för förlust och/eller kränkning som uppkommit till följd av arbetsgivarens brott mot FLL. Det finns ännu inte några rättsfall där gravida kvinnor för talan mot sin arbetsgivare för att de inte har erbjudits omplacering.

9.9.6 Omplacering tycks endast övervägas på heltid

Graviditetspenning kan utgå i omfattningarna hel, halv, tre fjärdedelar eller en fjärdedel (10 kap. 4 § och 27 kap. 4 § SFB). Trots det ges graviditetspenning nästan aldrig på deltid, utan söks och beviljas i mycket hög utsträckning på heltid. ISF skrev år 2014 att Försäkringskassan inte verkar ställa krav på att en omplacering på deltid ska övervägas.²¹⁰ Det är också utredningens bild efter aktgranskningen.

Försäkringskassans blankett för arbetsgivarintyg vid ansökan om graviditetspenning öppnar tydligt upp för alternativet att en omplacering kan ske på deltid. I blanketten kan arbetsgivaren kryssa i om den anställda kan omplaceras hela dagar, del av dag, några hela arbetsdagar per vecka eller någon annan fördelning. Det finns dock inget utrymme där arbetsgivaren ska motivera varför omplacering på deltid inte kunnat komma till stånd.²¹¹

Möjligheten till omplacering på deltid framgår inte i FLL. Det ligger i sakens natur att en gravid som har nedsatt arbetsförmåga troligen fortfarande kan utföra en del arbetsuppgifter, t.ex. administrativa uppgifter men inte sådant som innebär tunga lyft. Dessutom är det naturligt att det kan vara svårare att fylla upp en heltidstjänst med

²⁰⁷ Prop. 1978/79:168, s. 34.

²⁰⁸ Prop. 1978/79:168, s. 66.

²⁰⁹ Utredningen har fått information om detta genom intervjuer med Lärarförbundet och genom kontakter med SKR.

²¹⁰ ISF (2014), s. 53.

²¹¹ Blankett FK 7206, *Utlåtande från arbetsgivare – Omplacering av en gravid anställd*.

”lätta” arbetsuppgifter, medan det bör vara betydligt lättare att hitta arbete som den gravida skulle kunna utföra på deltid.

När det kommer till risker i arbetsmiljön kan det i vissa yrken sannolikt vara så att riskerna föreligger under hela arbetstiden, varför en deltidsplicering kan vara svårare. Ett exempel på detta skulle kunna vara kriminalvårdare eller hovslagare. Men även avseende risker i arbetsmiljön bedömer utredningen att det torde finnas tjänster där exponeringen för risken i arbetsmiljön primärt sker under del av dag. T.ex. kan det gälla arbeten som innebär att kvinnan utsätts för risk för smitta under kontrollerade former, t.ex. i arbete i laboratorium. Det kan också gälla arbeten, exempelvis socionom, där risken för hot och våld eller psykisk uttrötning kan finnas vid klientkontakt men inte vid övrigt kontorsarbete.

En anledning till att deltidspliceringar inte görs kan vara att verksamheten är upplagd på ett sådant sätt att det är omöjligt, en annan kan vara att arbetsgivaren behöver ta in en vikarie och att det är enklare att få in sådan arbetskraft på heltid än på deltid. Dock är det vanligt med timanställningar och deltidstjänster inom exempelvis vård, förskola och butiksarbete så svårigheten att få in en vikarie på deltid ska inte överdrivas. En annan orsak kan vara att det upplevs som administrativt krävande eller tidsödande att hitta en omplacering som endast täcker en del av kvinnans ordinarie arbetstid när hon senare förväntas vara föräldraledig på heltid.

9.9.7 Det framgår inte av lagen hur ofta arbetsgivaren ska ompröva frågan om omplacering

Om omplacering inte kan ske, skall arbetsgivaren enligt 21 § FLL fortlöpande pröva möjligheten till omplacering.²¹² Syftet är att även möjligheter till arbete som uppkommit sedan den gravida gått på ledighet ska kunna tas tillvara. Arbetsgivaren kan alltså behöva göra nya försök till omplacering under en och samma graviditet. Detta är en skillnad mot 7 § LAS där ett erbjudande om omplacering normalt sett är nog. Frågan är hur ofta arbetsgivaren behöver göra en sådan omprövning.

²¹² Även Arbetsmiljöverkets allmänna råd påminner om vikten av att arbetsgivaren hela tiden prövar möjligheterna till åtgärder eller omplacering så att den gravida kvinnan kan återgå i arbete, se AFS 2007:5, s. 9.

När havandeskapspenning vid risker i arbetsmiljön infördes, skrevs följande i förarbetena.

För att styrka rätten till havandeskapspenning bör kvinnan anskaffa ett utlåtande av arbetsgivaren om att hon avstängts enligt föreskrifter utfärdade med stöd av arbetsmiljölagen och att omplacering inte har kunnat ske. I fråga om möjligheten till omplacering bör utlåtandet avse en tid av högst en månad. För rätt till ersättning för ytterligare tid bör krävas att kvinnan för varje månad anskaffar ett utlåtande från arbetsgivaren där denne intygar att omplacering fortfarande inte varit möjlig och anledningen till detta. För arbetsgivare med ett fåtal anställda där det är uppenbart att en omplacering är svår att ordna inom företaget bör intyget kunna avse en längre tid än en månad.²¹³

I förarbetena till den ursprungliga regleringen av havandeskapspenningen – som endast gällde nedsatt arbetsförmåga – finns inget motsvarande uttalande om arbetsgivarintygets giltighetslängd.²¹⁴ Den förmånen ges för betydligt kortare tid än graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön.

I förarbetena till graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön anges alltså att utlåtanden från arbetsgivaren om omplaceringsmöjligheterna bör avse en tid av högst en månad.²¹⁵ Försäkringskassan har dock uppgett att myndigheten normalt sett godtar arbetsgivarintyg för två månader i taget, efter den tiden behöver arbetsgivaren inkomma med ett nytt intyg. I utredningens aktgranskning finns inget ärende där Försäkringskassan har uppmanat arbetsgivaren att inkomma med ett nytt arbetsgivarintyg. I bifallsärendena beviljas graviditetspenning regelmässigt för hela den sökta perioden, oavsett vilket datum som är angett på arbetsgivarintyget. Det är inte ovanligt att arbetsgivarintyget skrivs en dryg månad innan den ansökta perioden med graviditetspenning startar. Det är inte heller ovanligt i de granskade ärendena att arbetsgivarna uttrycker sig som att de *just nu* inte har någon möjlighet att omplacera. I de ärenden utredningen har granskat finns alltså inga tecken på att Försäkringskassan försäkras sig om att arbetsgivarintygen är aktuella eller att omplaceringsfrågan utreds fortlöpande.

²¹³ Prop. 1984/85:78, s. 88.

²¹⁴ Se prop. 1978/79:168, s. 54.

²¹⁵ Prop. 1984/85:78, s. 88.

9.9.8 Svårt att bedöma hur omplaceringsmöjligheterna har utretts utifrån arbetsgivarens uppgifter

I 110 kap. 16 § SFB framgår att när det gäller graviditetspenning får Försäkringskassan begära att kvinnan ger in ett utlåtande från sin arbetsgivare. Enligt förarbetena ska utlåtandet styrka att kvinnan inte kan omplaceras. Av utlåtandet *bör* också framgå anledning till att omplacering inte varit möjlig.²¹⁶ Det finns i dag alltså inget uttryckligt krav på att arbetsgivaren skriftligen ska dokumentera sina överväganden i omplaceringsfrågan eller redovisa dessa.

Riskbedömningar ska alltid skrivas ned och det är möjligt att vissa arbetsgivare dokumenterar överväganden kring omplaceringsfrågan i samband med riskbedömningen. Det finns dock inget krav på att överväganden i omplaceringsfrågan ska ingå i dokumentationen av riskbedömningen.

Utredningen har hittills inte sett något exempel på en skriftligen dokumenterad omplaceringsutredning. Det är utredningens bedömning efter kontakter med arbetsgivarrepresentanter, arbetstagarrepresentanter, granskningen av arbetsgivares intyg samt kontakt med Försäkringskassan att omplaceringsutredningen ofta inte dokumenteras.

Arbetsgivarutlåtandet till Försäkringskassan

Utredningen har i aktgranskningen särskilt studerat arbetsgivarintygen. Utredningen kan konstatera att det verkar vara besvärligt för många av arbetsgivarna att fylla i arbetsgivarintyget. De fyller ofta i fel eller på ett sådant sätt som kräver att Försäkringskassan eftersöker kompletterande information.

I de allra flesta av ärendena i aktgranskningen har arbetsgivaren kryssat i rutan för ”Nej, den anställda kan inte omplaceras” och skrivit en mycket kort motivering till det. Oftast finns ingen beskrivning av arbetsplatsen (t.ex. hur stor den är, vad det finns för tjänster i övrigt). Därför är det svårt, både för handläggaren på Försäkringskassan och för utredningen, att avgöra om arbetsgivarens påstående om att omplaceringsmöjlighet saknas är rimligt eller inte. I en del fall har arbetsgivaren beskrivit att det endast är ett fåtal personer som arbetar på arbetsplatsen, eller att alla på arbetsplatsen arbetar med samma upp-

²¹⁶ Prop. 1984/85:78, s. 120.

gifter och att omplacering inte är möjlig av det skälet, att kvinnan inte har kompetens att arbeta med något annat inom företaget eller att arbetsgivaren behöver ta in en vikarie och inte har råd med både kvinnan och vikarien. I de fall det finns en utförligare motivering ter sig bedömningen av omplaceringsmöjligheten rimlig.

I några fall har arbetsgivaren angett att de har tittat på avdelningen (t.ex. på ett sjukhus) och prövat omplaceringsfrågan inom den ramen. Men i de flesta fall framgår inte hur brett inom verksamheten som omplaceringsfrågan har utretts.

De knapphändiga motiveringarna kan tolkas som att omplacering regelmässigt endast övervägs på den ordinarie enheten eller avdelningen oavsett hur anställningsavtalet ser ut eller vilken tidsperiod som avses. Små och stora arbetsgivare uttrycker sig på samma sätt i omplacerings- och anpassningsfrågan, vilket tyder på att stora arbetsgivare inte är bättre på att utreda denna fråga trots att de borde ha större möjligheter att både utreda mer grundligt och att skriva tydligare motiveringar.

Det ska här påpekas att det inte finns någon statistik som visar hur vanligt det är att få anpassningar/omplaceringar hos små respektive stora arbetsgivare. De kvinnor som erbjuds en lämplig omplacering söker ju i regel inte graviditetsspenning och syns därför inte i en aktgranskning. Det är alltså möjligt att kvinnor anställda hos större arbetsgivare i högre grad får anpassningar och omplaceringar. Men aktgranskningen tyder på att det finns förbättringsmöjligheter även där.

Omplacering av den gravida arbetstagaren är ett viktigt jämställdhetsverktyg, som avser att trygga den gravidas rätt till arbete.²¹⁷ Arbetsgivarintyget är i dag den enda dokumentationen som finns avseende de överväganden som arbetsgivaren gjort om omplacering av den gravida. Det är möjligt att de omplaceringsutredningar som görs håller god kvalitet, men detta går inte att utläsa av intyget. ISF har i granskningar av graviditetsspenningen konstaterat att färre kvinnor torde beviljas graviditetsspenning om Försäkringskassan i högre grad utredde arbetsgivarens uppgifter om att omplacering inte kan ske.²¹⁸ För att underlätta utredningsarbetet behöver intygens kvalitet förbättras.

²¹⁷ Prop. 1978/79:168, s. 34.

²¹⁸ ISF (2011) och ISF (2014).

Mödraskyddsdirektivets krav på klart redovisade skäl

Det finns inga formkrav på arbetsgivarens omplaceringsutredning, vilket innebär att en arbetsgivare kan fundera på frågan och informera kvinnan muntligen om sin slutsats. Det står dock i förarbetena som skrevs när havandeskapspenningen infördes att om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal skall beslut i frågan om omplacering fattas efter sådan förhandling som avses i 11 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Det får förutsättas att den fackliga organisationen genom sin nära kontakt med medlemmarna och förhållandena på arbetsplatsen kan bidra med synpunkter när det gäller att finna en omplacering för kvinnan.²¹⁹ Om förhandling hålls kan det finnas ett protokoll som dokumenterar övervägandena, men det finns inget lagkrav på sådan dokumentation. Vidare får Försäkringskassan begära att kvinnan ger in ett utlåtande från sin arbetsgivare om bl.a. omplaceringsfrågan när hon ansöker om graviditetspenning. I detta utlåtande bör anledningen till att omplacering inte var möjlig framgå.²²⁰

Riskbedömningar ska alltid dokumenteras skriftligt, även i små företag. Det framgår av Arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) 8 §.²²¹ I riskbedömningen ska anges vilka risker som finns och om de är allvarliga eller inte.²²² Arbetsgivaren ska snarast möjligt informera den gravida kvinnan om resultatet av riskbedömningen och om de åtgärder som ska vidtas.²²³ Det föreskrivs inte på vilket sätt den informationen ska lämnas.

Utöver detta finns ett allmänt krav i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen på att arbetsgivaren, i den utsträckning verksamheten kräver det, ska dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Syftet med arbetsgivarens dokumentationsskyldighet är att ge ökad tyngd åt internkontrollen och underlätta arbetet för alla som medverkar i arbetsmiljöarbetet. Dokumentationen kan också förbättra möjligheterna att följa upp arbetet samt ligga till grund för Arbetsmiljöverkets bedömning av arbetsplatsens sätt att bedriva sitt arbetsmiljöarbete.²²⁴ Utredningen bedömer inte att det går att tolka in ett krav

²¹⁹ Prop. 1978/79:168, s. 66.

²²⁰ 110 kap. 16 § SFB och prop. 1984/85:78, s. 120.

²²¹ Se även de allmänna råden i föreskriften.

²²² Riktlinjer för bedömning av kemiska, fysikaliska och biologiska agens och industriprocesser, som anses innebära en risk för hälsa eller säkerhet för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar, KOM (2000) 466 slutlig, s. 6.

²²³ 5 § AFS 2007:5.

²²⁴ Gullberg och Rundqvist (2018). *Arbetsmiljölagen – Kommentarer och författningar*, kommentaren till 3 kap. 2 a § SFB.

på dokumentation av enskilda gravidas omplaceringsutredningar inom ramen för 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen.

I mödraskyddsdirektivet (artikel 5) uttrycks rätten till omplacering vid risker i arbetsmiljön på följande sätt.

Om det av tekniska eller andra objektiva skäl inte är möjligt att ge arbetstagaren andra arbetsuppgifter, eller om detta inte rimligen kan krävas av klart redovisade skäl, skall arbetstagaren i fråga beviljas ledighet enligt nationell lagstiftning eller praxis under så lång tid som detta är nödvändigt för att skydda hennes säkerhet och hälsa.²²⁵

Enligt direktivet är det alltså bara när det är omöjligt att omplacera arbetstagaren av *tekniska eller objektiva skäl*, eller om det inte rimligen kan krävas av *klart redovisade skäl*, som arbetstagaren kan ges ledighet. Den svenska regleringen om rätt till omplacering vid fysiskt påfrestande arbete och risker i arbetsmiljön fanns redan när mödraskyddsdirektivet skulle införas. I FLL står att rätten till omplacering endast gäller *om det skäligen kan krävas* att arbetsgivaren bereder kvinnan annat arbete i sin verksamhet och att, *om omplacering inte är möjlig*, har kvinnan rätt till ledighet. Vid mödraskyddsdirektivets införande såg man över FLL och konstaterade att lagen redan uppfyllde kraven i direktivet (förutom gällande de som nyligen fött barn och ammande, vilka lades till i lagen). Man diskuterade inte om formuleringarna om tekniska och objektiva samt klart redovisade skäl innebar ett högre ställt krav på dokumentation och motivering än vad som är fallet enligt den svenska lagstiftningen.²²⁶ Direktivet föranledde inte heller några ändringar i arbetsmiljölagen.²²⁷ Begreppet tekniska eller andra objektiva skäl har alltså inte tagits in i svensk rätt. Inte heller har något annat krav på att klart redovisa skälen varför omplacering inte kunnat ske förts in i lagstiftningen. Utredningen menar att en viktig del av direktivet därmed har förbisetts.

9.9.9 Vem intygar att omplacering inte kan ske?

Föräldraförsäkringsutredningen ansåg att arbetsgivarens uppgifter om att omplacering inte kan ske bör intygas av arbetsgivaren eller en person som handlägger personalfrågor inom företaget.²²⁸ Erfaren-

²²⁵ Rådets direktiv 92/85/EEG, artikel 5.3.

²²⁶ SOU 1994:41 och prop. 1994/95:207.

²²⁷ Prop. 1993/94:186, s. 61.

²²⁸ SOU 1983:30.

heter från försäkringskassorna visade nämligen att frågan om omplacering ofta inte prövats med avseende på företaget i sin helhet som avsikten varit utan endast inom en mindre arbetsenhet inom företaget.

På blanketten för arbetsgivarintyg efterfrågas i dag inte titel eller roll för den som skriver under intyget, men i informationen längst bak i blanketten står följande: Tänk på att det är den som är ansvarig chef eller ansvarig för personalfrågor som ska fylla i och skriva under blanketten.

I de granskningar som ISF gjort av graviditetspenningen 2011 respektive 2014 framkom att det i regel räckte med att arbetsgivaren gjorde bedömningen i förhållande till just den befattning som kvinnan hade och till den egna arbetsenheten, även om det rörde sig om en stor arbetsplats där möjligheten till omplacering borde vara bättre. Försäkringskassan rekommenderades därför av ISF att överväga om det bör vara befattningshavare med övergripande personalansvar hos arbetsgivaren som intygar att den försäkrade inte kan omplaceras.

Enligt vad som framkommit i utredningen har ingen förändring skett i detta avseende, det framgår inte av arbetsgivarintygen att omplacering prövats över flera enheter eller avdelningar när detta kan antas vara möjligt och lämpligt utifrån anställningsavtalet och den potentiella ledighetens längd. Utredningens aktgranskning visar att den person som skriver under arbetsgivarintyget nästan aldrig skriver vilken titel eller roll i verksamheten hen har. Det gör det svårt att bedöma var inom verksamheten som bedömningen av möjligheterna till omplacering har gjorts. I de få fall där titel har angetts är det nästan alltid en enhetschef/avdelningschef – troligen kvinnans närmaste chef – som är intygsskrivande.

9.9.10 Det är alltför vanligt att något arbetsgivarutlåtande inte inkommer till Försäkringskassan

Enligt Försäkringskassans rapport om gravidas socialförsäkringsskydd från 2022 var en tredjedel av avslagsärendena sådana som avslogs på grund av att omplaceringsintyg från arbetsgivaren inte inkommit i ärendet. Det framkommer även att det stora flertalet som ansöker om graviditetspenning igen efter avslag beviljas förmånen. Det tolkar Försäkringskassan som att det saknades underlag vid den första ansökan, t.ex. att arbetsgivarens intyg inte inkom. Det skapar enligt

myndigheten en onödig osäkerhet för den försäkrade samt onödigt merarbete för Försäkringskassan.²²⁹ Om något intyg inte inkommer kan den gravida inte beviljas graviditetspenning.

När något arbetsgivarintyg inte har inkommer i ärendet skickar Försäkringskassan en påminnelse till den gravida kvinnan – inte till arbetsgivaren. Om inget svar inkommer avslås ansökan som regel. Försäkringskassan begär att kvinnan ska lämna in utlåtandet eftersom det i 110 kap. 16 § SFB står att *när det gäller graviditetspenning får Försäkringskassan begära att kvinnan ger in ett utlåtande från sin arbetsgivare*.²³⁰ En liknande regel har funnits med sedan graviditetspenningen infördes.²³¹ I förarbetena har lagstiftaren inte resonerat kring möjligheten att i stället låta arbetsgivaren ansvara för att utlåtandet skickas in. Försäkringskassan har till utredningen uppgett att de anser att det är viktigt att kvinnan äger processen i detta skede, eftersom hon är part och har anhängiggjort ärendet.

Anledningarna till att många intyg inte inkommer kan givetvis variera men en bidragande orsak kan vara just det att det åligger kvinnan att få arbetsgivaren att inkomma med intyget. Eftersom kvinnan är beroendeställning till sin arbetsgivare kan hon ha små möjligheter att påverka arbetsgivarens agerande.

9.9.11 Den gravida har ett svagt skydd om det inte finns tillräckliga uppgifter i ärendet som visar att omplaceringsmöjligheterna är uttömda

Avslag på grund av att det inte är visat att omplacering inte kan komma till stånd är mycket ovanliga

Ett grundläggande villkor för rätten till graviditetspenning är att kvinnan inte kan omplaceras (10 kap. 2 och 3 §§ SFB). Det framgår inte i förarbetena hur Försäkringskassan ska utreda denna omständighet, men det beskrivs att Försäkringskassan bör vara en aktiv part i att verka för att omplaceringar kommer till stånd.²³²

²²⁹ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringskydd*, s. 75.

²³⁰ Denna regel har, mer eller mindre oförändrad, funnits med från havandeskapspennings införande. Jämför 3 kap. 9 a § första stycket i den numera upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring.

²³¹ Prop. 1978/79:168, s. 3.

²³² Prop. 1984/85:78, s. 86.

Enligt vad Försäkringskassan har uppgett, och vad som går att se i aktgranskningen, görs inga avslag på grund av att arbetsgivaren inte gjort sannolikt för Försäkringskassan att möjligheterna till omplacering är uttömda. Försäkringskassan har uppgett att myndigheten avslår ansökningar när något arbetsgivarintyg inte inkommer samt när arbetsgivarintyget saknar underskrift av arbetsgivaren.²³³

Försäkringskassan anger att det inte får några allvarliga konsekvenser för arbetsgivaren om Försäkringskassan avslår graviditetspenning på grund av att arbetsgivaren inte fullgjort sitt ansvar att omplacera kvinnan eller anpassa arbetsuppgifterna. Den gravida riskerar däremot att sättas i en svår situation där hon varken kan arbeta eller få ersättning från socialförsäkringen.²³⁴

Enligt utredningens uppfattning kan den låga graden av avslag antagligen härröra från den komplicerade position som Försäkringskassan har i denna fråga. Arbetsgivaren är den som leder och fördelar arbetet- och i praktiken kan Försäkringskassan inte gå in och avgöra om denne bör göra andra bedömningar om omplaceringsmöjligheter i sin verksamhet. Försäkringskassan ska dock enligt SFB endast utbetala graviditetspenning om omplaceringsmöjligheterna är uttömda. Var gränsen går mellan att utreda om dessa är uttömda och att överpröva arbetsgivarens bedömning är inte tydligt. Enligt utredningens mening kan dock Försäkringskassan kräva att det tydligt klargörs varför omplacering inte är möjlig, och arbetet med detta bör utvecklas på Försäkringskassan. Detta mot bakgrund av att det enligt artikel 5.3 mödraskyddsdirektivet²³⁵ stadgas att gravida beviljas ledighet först om det av klart redovisade skäl inte rimligen kan krävas att arbetsgivaren ger henne andra arbetsuppgifter.

Ledighet utan ersättning

Den gravida som har nedsatt arbetsförmåga eller risker i arbetsmiljön har rätt till ledighet utan anställningsförmåner om omplacering inte är möjlig (20 § andra stycket FLL). Det innebär att kvinnan riskerar att

²³³ Fall när sådana avslag har överklagats har lett till att Försäkringskassan fått rätt i domstol, se Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 26 februari 2021 i mål nr 45-21, Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 december 2020 i mål nr 5693-20 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 2 maj 2022 i mål nr 34128-21.

²³⁴ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 76.

²³⁵ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).

hamna i en utsatt situation om Försäkringskassan avslår ansökan om graviditetspenning för att de inte anser att det är gjort sannolikt att omplacering inte kan ske.

För det fall arbetsgivaren, trots påstötningar från Försäkringskassan, inte på ett tillfredsställande sätt kan visa att omplacering har övervägts och bedömts omöjlig bör Försäkringskassan enligt utredningens mening avslå ansökan. Den arbetsgivare som värnar om sin anställda kan vidta flera åtgärder efter ett avslag med grund i omplaceringsfrågan. Arbetsgivaren skulle utifrån ytterligare utredningsansträngning kunna ordna en anpassning eller omplacering. Arbetsgivaren skulle, genom avslaget, bli uppmärksammas på vikten av omplacering och kan söka sig fram till goda exempel som kan underlätta bedömningen. Skulle omplacering komma till stånd, men visa sig inte fungera, finns det utrymme för en förnyad ansökan med hänvisning till att omplaceringsmöjligheterna uttömts. I de fall arbetsgivaren är förvissad om att omplacering inte kan göras, bör det vara möjligt att förklara det för Försäkringskassan på ett tydligare sätt så att bifall kan ges – antingen vid omprövning eller ny ansökan.

Den arbetsgivare som inte vill lägga tid på att utreda omplaceringsfrågan kan naturligtvis erbjuda den gravida att gå på ledighet med bibehållna anställningsförmåner. Men det är bara ett juridiskt hållbart alternativ om kvinnan vill vara ledig – önskar hon i stället omplaceras har hon fortfarande rätt till det, om det är möjligt.

För kvinnor med oseriösa arbetsgivare finns risken att arbetsgivaren varken omplaceras, medverkar till omprövning/ny ansökan eller medger ledighet med lön. För dessa kvinnor vars ansökan inte godkänns, av en eller annan anledning, återstår då att försöka söka sjukpenning, använda föräldrapenningdagar, att återgå till ett påfrestande fysiskt arbete eller att vara ledig med semesterdagar eller utan ersättning. Den gravida kvinnan får vid avslag inte heller någon ersättning för den tid under vilken handläggningen av graviditetspenningärendet har pågått.

Den gravida kvinnan kan driva frågan om omplacering i en tvist med hjälp av sitt fackförbund. En arbetsgivares underlåtenhet att ge en gravid kvinna en lämplig omplacering kan potentiellt sett utgöra diskriminering och gravida har ett starkt skydd enligt diskrimineringslagen (2008:567). Som påpekats tidigare finns praxis från 80-talet där kvinnor har processat i domstol om sin rätt till lämplig omplacering. Därefter saknas relevant praxis. Efter pandemin har flera tvister

blossat upp som bl.a. rör omplaceringsfrågan och det är inte omöjligt att klargörande domar kommer framöver. Nutida praxis i omplaceringsfrågan skulle göra det lättare för kvinnor att hävda sin rätt till omplacering framöver.

Mödraskyddsdirektivet och ledighet utan ersättning

Enligt mödraskyddsdirektivet²³⁶ har den gravida som går på ledighet, eftersom hon inte kan omplaceras, rätt till bibehållen lön eller skälig ersättning (artikel 11.1). Direktivet stadgar också att åtgärder för att organisera arbetet med hänsyn till hälsoskydd för gravida arbetstagare skulle vara verkninglösa, om de inte vore förbundna med bibehållna rättigheter enligt anställningsavtalet inklusive bibehållen lön eller skälig ersättning.

När mödraskyddsdirektivet genomfördes i svensk rätt ansåg regeringen att det inte föranledde några ändringar i förhållande till den ersättningsrätt som redan fanns enligt nationell lagstiftning.²³⁷ Man ansåg att rätten till ersättning vid ledighet under graviditet var omhändertagen genom reglerna om sjukpenning, graviditetsspenning och föräldrapenning.²³⁸ Man resonerade dock inte om risken att kvinnan blir helt utan ersättning om hennes ansökan om graviditetsspenning avslås, och förmånsperioden för föräldrapenning ännu inte har inträtt. Inte heller problematiserades vad ett långt uttag av föräldrapenning under graviditeten innebär för föräldrarnas möjlighet att vara lediga för att vårda sitt barn samt att kombinera arbete och familjeliv när barnet väl är fött.

Den aktuella propositionen, prop. 1994/95:207, är huvudsakligen inriktad på frågan om risker i arbetsmiljön – eftersom mödraskyddsdirektivet har den inriktningen. Det nämns översiktligt att Sverige har en förmån även för gravida med fysiskt tunga arbeten²³⁹ (som kan men inte behöver utgöra risker), men det finns inget resonemang om hur den ledighetsrätten och den förmånen förhåller sig i förhållande till mödraskyddsdirektivet.

²³⁶ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).

²³⁷ Prop. 1994/95:207, s. 32 och SOU 1994:41, s. 201 f.

²³⁸ Se även SOU 1994:41, s. 196.

²³⁹ Prop. 1994/95:207, s. 34.

Regeringen skrev i propositionen att frågor om bl.a. graviditetspenning för närvarande bereddes inom Socialdepartementet och att regeringen skulle överväga behovet av regeländringar i samband med det.²⁴⁰ Vilka överväganden som sedan gjordes i ersättningsfrågan i samband med beredningen inom Socialdepartementet är för utredningen okänt.

Utredningen om ledighetslagstiftningen, som låg till grund för propositionen, ansåg sig inte vara direkt berörda av frågan om rätten till ersättning – vilket kan vara en förklaring till att den frågan inte analyserades på djupet.²⁴¹ Remissinstanserna SACO och Riksförsäkringsverket påpekade dock att en översyn av reglerna för föräldraledighet inte kan inskränkas till ledighetslagen och menade att en översyn av gällande bestämmelser om graviditetspenning och föräldraförsäkringsförmåner bör göras för att se om svensk lagstiftning uppfyller direktivets krav i denna del.²⁴² Någon sådan översyn av ledighetsrätten kopplat till möjliga förmåner gjordes dock inte.

Slutsatser om den gravidas skydd och kopplingen mellan FLL och SFB

Att det inte finns någon direkt koppling mellan rätten till ledighet i 20 § andra stycket FLL och rätten till graviditetspenning enligt SFB, kan enligt utredningen ifrågasättas mot bakgrund av mödraskyddsdirektivet. Medlemsstaterna får visserligen, som villkor för rätt till ersättning, kräva att arbetstagaren ska uppfylla de villkor för rätt till sådana förmåner som fastställs i nationell lagstiftning (artikel 11.4). Frågan är dock vad som ska gälla när den gravida inte uppfyller kraven för rätt till graviditetspenning utan egen förskyllan – till exempel om arbetsgivaren inte har inkommit med något arbetsgivarintyg till Försäkringskassan, eller om arbetsgivaren inte har gjort sannolikt att omplacering är omöjlig. När Försäkringskassan avslår en ansökan om graviditetspenning av nämnda skäl kan kvinnan bli tvungen att avstå från arbete utan lön (20 § andra stycket FLL). Hon är då hänvisad till föräldrapenning, om förmånsperioden föreligger, eller till att själv eller tillsammans med sitt fackförbund tvista mot arbetsgivaren om rätten till omplacering. Detta framstår inte enligt utred-

²⁴⁰ Prop. 1994/95:207, s. 35.

²⁴¹ SOU 1994:41, s. 201 f.

²⁴² Prop. 1994/95:207, s. 32.

ningen som en tillfredsställande skyddslagstiftning för gravida, vilka befinner sig i en extra skyddsvärd position.

9.9.12 Försäkringskassan utreder inte frågan om omplacering nog

ISF konstaterade år 2011 och 2014 att arbetsgivares uppgift om att omplacering inte kan ske godtas av Försäkringskassan oavsett motivering därtill.²⁴³ Även Försäkringskassan konstaterade i sin rättsliga uppföljning 2017 att handläggarna godtog arbetsgivarnas uppgifter utan att någon värdering av uppgifterna gjordes.²⁴⁴ Utredningens aktgranskning bekräftar bilden av att Försäkringskassan i praktiken vare sig utreder eller prövar frågan om omplacering. Utredningen har sett få exempel på att Försäkringskassan prövar rimligheten i arbetsgivarens uppgift om att anpassning eller omplacering inte kan göras. Försäkringskassan kräver inte heller att arbetsgivarens motivering ska vara tydlig. I några fall saknas helt motivering men detta har inte lett till någon handläggningsåtgärd. Det avgörande verkar i stället vara att arbetsgivarintyg har inkommit och att rutan för att omplacering inte kan göras är ikryssad samt att arbetet bedöms som fysiskt påfrestande.

Försäkringskassan anger att myndigheteten har små möjligheter att utreda arbetsgivarens prövning av möjligheten att omplacera en gravid kvinna och att myndigheten inte kan påverka arbetsgivarens agerande.²⁴⁵ I de granskade akterna framkommer att det är vanligt att handläggaren ringer upp arbetsgivaren och inhämtar kompletterande uppgifter innan beslut fattas. Oftast handlar de kompletterande telefonsamtalen om arbetsuppgifterna. Även om handläggaren sannolikt kan bilda sig någon typ av uppfattning av möjligheterna till omplacering under ett sådant samtal går det inte att se att omplaceringsfrågan är något som diskuteras vid dessa telefonsamtal. Inte ens i de ärenden där motiveringen till att omplacering inte kan göras är knapphändig eller saknas helt, finns det någon anteckning om att den frågan har klarlagts genom kontakten med arbetsgivaren. Efter som en kompletterande kontakt mellan handläggare och arbetsgivare är så pass vanligt förekommande finns det goda möjligheter

²⁴³ ISF (2011) och ISF (2014).

²⁴⁴ Försäkringskassan (2017), *Graviditetspenning på grund av fysiskt ansträngande arbete*, s. 27.

²⁴⁵ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 76.

att diskutera omplaceringsfrågan. Till exempel skulle handläggaren kunna fråga om inom vilken ram omplaceringsmöjligheten har prövats, hur många anställda det finns eller om det inte finns möjlighet till anpassning eller omplacering ens på deltid. Utredningen håller därför inte med om Försäkringskassans slutsats att myndigheten skulle ha små möjligheter att utreda omplaceringsfrågan. I förarbetena påtalas att Försäkringskassan bör vara en aktiv part i arbetet med att få omplaceringar att komma till stånd.²⁴⁶ Någon sådan aktivitet kan inte skönjas i Försäkringskassans handläggning i dag.

Försäkringskassan ska se till att varje ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (23 § förvaltningslagen [2017:900]). Utredningen anser att det ingår i Försäkringskassans utredningsskyldighet att ta reda på mer information i de ärenden om graviditetspenning där det saknas en motivering till varför omplacering inte är möjlig, eller där motiveringen är motsägelsefull eller mycket knapphändig.

ISF har granskat Försäkringskassans tillämpning av sin utredningsskyldighet gällande andra förmåner – sjukpenningen och aktivitetsersättningen. I rapporten konstaterar ISF att Försäkringskassan behöver utveckla det interna stödet när det gäller tillämpningen av utredningsskyldigheten.²⁴⁷ Utredningen ser, utifrån aktgranskningen, att samma behov finns för ärenden om graviditetspenning. Det är enligt utredningen tydligt att handläggarna inte känner till att de bör utreda omplaceringsfrågan eller hur det lämpligen skulle kunna göras. Försäkringskassan konstaterade 2017 att de behöver se över om det går att förtydliga den del i processen som rör handläggarens utredningsansvar när det gäller frågan om omplacering.²⁴⁸ Enligt uppgift till utredningen har något sådant arbete inte kommit till stånd.

²⁴⁶ Prop. 1984/85:78, s. 86.

²⁴⁷ ISF (2021), s. 11.

²⁴⁸ Försäkringskassan (2017), *Graviditetspenning på grund av fysiskt ansträngande arbete*, s. 18 och 28 f.

9.9.13 Arbetsgivare och arbetstagare har olika syn på frågan om omplacering

Arbetsgivarperspektiv på omplacering

Utredningen har träffat personalansvariga och chefer inom kommuner och regioner som har berättat att det kan vara komplext att utreda omplaceringsmöjligheten, framför allt i mindre verksamheter. Det saknas enligt dem ofta omplaceringsmöjligheter, men de menar att det även till del kan handla om att arbetsgivarens kreativitet brister.

Svenskt näringslivs socialförsäkrings- och arbetsmiljönätverk betonar såväl anpassning, förflyttning och omplacering av arbetet för gravida. Det som i följande avsnitt anges avseende deras uppfattning i frågor om omplacering gäller därmed även, i den mån det är tillämpligt, till exempel frågor kring anpassning av arbetet för gravida arbetstagare. Nätverket uppger att det kan vara svårt att hitta omplaceringsmöjligheter, och lyfter fram mindre företags svårigheter men även att större företag konkurrerar med hög produktionstakt och effektivitet vilket kan göra att utrymmet för anpassningar och omplaceringar är litet. Representanter ur nätverket har också gett uttryck för att de använder en försiktighetsprincip som innebär att vid oklarhet ska den gravida hellre stängas av från arbete än att hon riskerar att utsättas för något skadligt. Denna försiktighetsprincip kan, enligt vad utredningen förstår, innebära att kvinnor inte omplaceras om det finns potentiella – men inte utredda – risker även i de arbeten hon skulle kunna omplaceras till. Arbetsmiljöverket har inte uppställt krav på att arbetsgivare ska tillämpa en sådan försiktighetsprincip. Utredningen instämmer naturligtvis i att det är av största vikt att gravida inte utsätts för risker, men vill påpeka att en alltför långtgående tillämpning av en försiktighetsprincip kan drabba gravida negativt på andra sätt, t.ex. att de inte ges möjlighet att fortsätta arbeta, i hel eller delvis omfattning, längre tid in i graviditeten.

Såväl Svenskt näringsliv som de kommunala och regionala representanterna lyfter att omplaceringar kan påverka övriga arbetstagare på arbetsplatsen. Efter kontakter med representanter för arbetsgivare inom ramen för Sveriges kommuner och regioners nätverk samt arbetsgivarrepresentanter inom Svenskt näringsliv är det utredningens bild att det i vissa fall kan vara relativt svårt för enskilda arbetsgivare eller chefer att veta hur omplaceringskravet i FLL ska tolkas. Till exempel tycks det inte alltid stå klart hur brett arbets-

givaren bör pröva omplaceringsmöjligheten – på hela verksamheten i dess vidaste bemärkelse eller på den egna arbetsenheten? Flera arbetsgivare på regional och kommunal nivå efterlyser också mer stöd från nationell nivå; en samling över goda exempel på omplaceringar från någon instans, exempelvis Sveriges kommuner och regioner, samt mer råd om bl.a. hur riskbedömningar görs från Arbetsmiljöverket.

Det verkar inom den kommunala och regionala sektorn alltid vara den gravidas närmsta chef som skriver arbetsgivarintyget till Försäkringskassan och det anses, av arbetsgivarna, även vara det lämpligaste. Det anses för administrativt krävande att lägga ansvaret för intygen på högre nivå. Svenskt näringsliv anser att det är viktigt att det inte ställs upp specifika krav på dokumentation av omplaceringsfrågan eftersom det skulle vara alltför administrativt betungande.

Utredningen har även genom Arbetsgivarverket fått tillgång till en sammanställning av ett flertal myndigheters svar på frågan om hur de arbetar med anpassning och omplacering av gravida arbetstagare. Hos de flesta myndigheter verkar de gravida arbetstagarna kunna arbeta kvar, ibland krävs anpassningar men detta verkar ur arbetsgivarperspektiv oproblematiskt. Omplacering hör till ovanligheten. Jordbruksverket rapporterar att det kan behövas omplaceringar inom ramen för distriktsveterinärernas fältverksamhet på grund av tunga lyft och risk för smitta. Sådant som storleken på mottagningen och vilka djurslag som mottagningen har mest av kan påverka möjligheten att hitta en omplacering av den gravida arbetstagaren. Polismyndigheten beskriver en bild som ligger väl i linje med den Polisförbundet lämnat, se nedan.

Arbetstagarperspektiv på omplacering

Utredningen har intervjuat arbetstagarorganisationer (Läraryrskförbundet, Lärarnas riksförbund, Vårdförbundet, Sveriges läkarförbund, Kvinnliga läkares förening, Kommunalarbetarförbundet, Handelsanställdas förbund, Transportarbetarförbundet, Svenska målareförbundet, Polisförbundet, ST inom Kriminalvården och Gruvkvinnorna). Utredningen har även intervjuat Svensk förening för röntgensjuksköterskor samt Svenska barnmorskeföreningen.

Bilden som framträder efter intervjuerna är att arbetstagarens position på arbetsmarknaden, som mer eller mindre eftertraktad arbetstagare, ofta påverkar intresset och möjligheten för arbetsgivare att omplacera den gravida.

Sveriges läkarförbund vittnar om att den enskilda chefen påverkar hur den gravida läkarens arbete hanteras, om omplacering kan bli aktuell eller inte. Ofta blir det till sist den gravida läkaren själv som får bedöma vad hon kan eller inte kan arbeta med. Kvinnliga läkares förening vittnar om att hanteringen av gravida läkare skiljer sig stort mellan olika avdelningar, sjukhus och regioner. Även i slutet av graviditeten kan läkare vara ansvariga för att springa på akuta larm och arbeta natt.

Inom de yrkeskategorier som organiseras inom Vårdförbundet finns många kvinnliga anställda och graviditet är därmed vanligt förekommande. Vårdförbundet menar att rutinerna kring omplacering är utvecklade på aktuella arbetsplatser och att bedömningen hänger på den chef som den enskilda kvinnan har. Det finns enligt Vårdförbundet en passivitet hos arbetsgivaren i omplaceringsfrågan. Vårdförbundet efterlyser förtydliganden gällande hur brett man ska tänka i omplaceringsfrågan (t.ex. om omplacering bör prövas mot hela sjukhuset, inte bara den enskilda kliniken eller avdelningen). Det borde, menar förbundet, gå att ge administrativa uppgifter eller arbetsuppgifter som kan utföras på distans.

Svensk förening för röntgensjuksköterskor har berättat att det tidigare ansågs för farligt att fortsätta arbeta i röntgenrum vid graviditet. Då omplacerades röntgensjuksköterskorna regelmässigt till reception eller annat mer administrativt arbete. Efter år 2018 – när den nya strålskyddslagen kom – kan röntgenpersonal arbeta ungefär som vanligt under graviditet, det finns rutiner och utrustning som medför att personalen inte utsätts för mer strålning än vad som är hälsosamt. Några omplaceringar vid graviditet behövs inte längre, utan endast mindre Anpassningar.

Transportarbetarförbundet beskriver problem för kvinnliga ordningsvakter som ofta är i barnafödande ålder. Det finns möjlighet att omplacera ordningsvakter som blir gravida till exempelvis receptionsjobb. Dessa omplaceringsjobb kallas för ”mammatjänster” och är ofta eftertraktade. Den gravida kvinna som inte kan få en ”mammatjänst” blir hänvisad till ledighet med graviditetspenning. För chaufförer finns det lättare rutter som inte innehåller exempelvis

tunga lastningar. Dessa ruttor är dock väldigt eftertraktade och går inte sällan till erfarna chaufförer som har en starkare ställning på arbetsmarknaden. De lätta rutterna reserveras alltså inte för gravida kvinnor. Vidare framför Transportarbetarförbundet att det är svårt eller omöjligt att omplacera i de många små transportbolagen som finns. Hos de större företagen, där det finns en HR-avdelning, finns kunskap om regelverken och omplaceringskyldigheten menar man. I de mindre företagen saknas enligt förbundet den kunskapen. Enligt Transportarbetarförbundet behöver ett skifte ske så att gravida ses mer som en tillgång för arbetsgivarna.

Kommunalarbetarförbundet har uppgett att rutinerna för omplacering av brandmän och sotare är väl utvecklade. Vad gäller undersköterskor och vårdbiträden är situationen en annan. Omplaceringar av dessa är ovanliga enligt Kommunalarbetarförbundet.

Handelsanställdas förbund upplever att arbetstagare och arbetsgivare ofta har olika uppfattning om vad den gravida kvinnan kan arbeta med. De menar att arbetsgivarna ofta uppger att omplacering inte är möjlig utan att ha utrett det närmare. Förbundet påpekar att det är ovanligt med omplaceringar på deltid. På lager är det lättare att få till anpassningar, i form av hjälpmedel, eller omplaceringar till mindre tunga avdelningar, än vid arbete i butik. Handelsanställdas förbund menar vidare att kunskapen om reglerna om omplacering är låg hos både arbetsgivare och arbetstagare.

Både Kommunalarbetarförbundet och Handelsanställdas förbund menar att arbetstagare ibland väljer att söka sjukpenning i stället för att framhärda i syfte att få en omplacering eftersom de är oroliga för hur en sådan påstridighet skulle påverka framtida möjligheter till arbete hos arbetsgivaren. Båda förbunden uppger även att det är ovanligt att skyddsombud deltar när omplaceringsmöjligheteten utreds.

Svenska målareförbundet uppger att deras medlemmar, målare och lackerare, utsätts för risker i arbetet i form av kemiska ämnen och icke-ergonomiska arbetsställningar. Omplaceringar av gravida kvinnor sker så gott som aldrig utan situationen löses i stället med rätt skydd och anpassade arbetsuppgifter. Dock hör förbundet att många gravida kvinnor känner oro för de ämnen de kan utsättas för under arbetet. Förbundet har tillsammans med Måleriföretagen tagit fram en broschyr för att stärka arbetsgivare och gravida arbetstagare i arbetet med riskbedömningar, anpassningar och eventuella omplaceringar.

Polisförbundet har ett framtaget metodstöd för riskbedömning som de arbetar efter när en arbetstagare meddelar att hon är gravid. Metodstödet upplevs fungera bra. På grund av riskerna som finns i yttre tjänst (risk för våld, rekyl från tjänstevapen, illasittande skyddsutrustning, nattarbete) omplaceras man regelmässigt gravida till utredningsverksamhet i inre tjänst. Det har inte upplevts som problematiskt att flytta resurser på det sättet. De poliser som omplaceras får behålla sin tidigare lön och Ob-tillägg samt andra förmåner under omplaceringstiden.

ST inom Kriminalvården beskriver att gravida kriminalvårdare regelmässigt stängs av från sitt arbete. Några omplaceringsmöjligheter bedöms inte finnas eftersom verksamheten i så hög grad är klientnära och därmed innehåller risker.

Gruvkvinnor²⁴⁹ beskriver att gravida gruvarbetare rutinmässigt omplaceras till administrativt arbete.

Lärarnas riksförbund anser att det vore bra om regelverket förtydligades så att det klart framgick hur arbetsgivaren ska återkoppla till arbetstagaren vilka överväganden som har gjorts kring anpassning och omplacering. Enligt Lärarförbundet bör omplaceringskyldigheten omfatta hela verksamheten i dess vidaste bemärkelse.

Erfarenheter från vården och Arbetsmiljöverket

Utredningen har träffat olika representanter för vården som möter gravida patienter. Sveriges läkarförbund vittnar om att det intryck läkarna får i kontakt med gravida patienter är att det är svårt att få till omplaceringar, att kunskapen och viljan hos arbetsgivarna varierar men att möjligheten till flexibelt arbete och hemarbete har förbättrats i och med pandemin. Svenska Barnmorskeförbundet har ett intryck av kvinnor inte erbjuds omplaceringar i särskilt hög utsträckning. Flera av landets kliniker för arbets- och miljömedicin framför att arbetsgivare ofta har dålig kännedom om risker i arbetsmiljön för gravida och att åtgärder vidtas sent och i en hast. Kännedomen om risker bedöms bättre i traditionellt kvinnliga branscher, än manliga. Denna bild bekräftas av forskare på Arbetsmedicinska enheten, Institutet för miljömedicin på Karolinska Institutet²⁵⁰.

²⁴⁹ En ideell organisation som driver frågor om jämställdhet inom framför allt LKAB.

²⁵⁰ Möte med Jenny Selander, docent i arbetsmiljömedicin och enhetschef på Arbetsmedicinska enheten vid Karolinska institutet.

Utredningen har intervjuat arbetsmiljöinspektörer från Arbetsmiljöverket som menar att omplacering är lättare för kommuner, regioner och större företag än för små företag som sällan har HR-ansvariga eller omplaceringsmöjligheter. Trots detta hittar Arbetsmiljöverket ofta brister även i de större verksamheterna. Arbetsmiljöverkets inspektörer påtalar att det institutionella minnet avseende risker och omplacering verkar svagt.

Utredningen har även frågat landets samtliga regioner och vilka eventuella problem de ser i socialförsäkringsskyddet för gravida i dag och hur de skulle önska att skyddet såg ut i framtiden. Regionerna uppmanades att svara i egenskap av vårdgivare med fokus på erfarenheter från möte med patienter (inte i egenskap av arbetsgivare med fokus på egna anställda). Sammanfattningsvis förmedlar de bilden av att det vore önskvärt om gravida i högre utsträckning kunde erbjudas omplaceringar och anpassningar. Några exempel följer nedan. Mödrahälsovårdsöverläkare i Region Östergötland har anfört att de tror att ett mer utredande förhållningssätt hos Försäkringskassan kan föranleda mer konstruktiva lösningar till omplacering. Chef-läkare i Region Gävleborg anser att det vore bra om arbetsgivarnas skyldighet till omplacering ökade och mödrahälsovårdsöverläkare i Region Jämtland Härjedalen anser att frågan om arbetsgivarens skyldighet att se över möjlighet till omplacering kan betonas ytterligare och borde kunna möjliggöra för en del att fortsätta jobba under graviditeten. Mödrahälsovårdsenheten i Region Stockholm uttrycker att det bör vara hårdare krav på arbetsgivarna och att fler arbetsgivare måste kunna hjälpa till att underlätta för de gravida. Produktionsdirektören på regionledningskontoret i Region Stockholm har uttryckt att ett system som stärker incitamenten hos arbetsgivare att se över arbeten som finns på deras arbetsplats så att så att gravida ska kunna fortsätta arbeta genom graviditeten vore önskvärt.

Omplacering under pandemin

Socialstyrelsen gjorde i februari 2021 bedömningen att gravida riskerade att föda för tidigt om de drabbades av smitta av viruset som orsakar covid-19. De var därmed att anses som riskgrupp. Risken

ansågs, med beaktande av inkubationstid, föreligga från vecka 20 och framåt.²⁵¹

För många gravida kunde detta hanteras genom hemarbete eller annan anpassning. För bland andra lärare och vårdpersonal var sådana lösningar svårare. Lärarnas riksförbund²⁵² har uppgett att gravida lärare blev förbjudna att arbeta från graviditetsvecka 20 och hela den fortsatta graviditeten. Detta tycks inte sällan ha skett schablonmässigt, utan någon individuell bedömning. Förbuden mot arbete har väckt stort missnöje inom lärarkåren och det pågår tvister mellan fackförbund och arbetsgivare där facket menar att arbetsgivarna har brutit mot föräldraledighetslagen och mödraskyddsdirektivet²⁵³ genom att inte erbjuda ledighet med lön, tillräcklig ersättningskompensation alternativt omplacering.

Läraryrket upplevde under pandemin att arbetsgivare stängde av gravida kvinnor för säkerhets skull men att ingen individuell riskbedömning eller noggrann prövning av omplaceringsfrågan gjordes. Även Läraryrket har tvister med arbetsgivare gällande gravida som blev förbjudna att arbeta och därmed inte fick arbeta från cirka graviditetsvecka 20. Förbundet hävdar att arbetsgivare har brutit mot föräldraledighetslagen.

Vårdförbundet har uppgett att gravida kvinnor inom vården blev förbjudna att arbeta under pandemin på grund av risk för smitta men att detta inte föranlett något märkbart missnöje hos arbetstagarna. De menar att det oftast inte gjordes någon individuell riskbedömning utan alla gravida arbetstagare på samma arbetsplats bedömdes på samma sätt. Arbetsmiljöverket har för utredningen berättat om flera fall där omplacering av sjuksköterskor har skett utan individuella riskbedömningar och även fall där själva omplaceringen i sig inneburit nya risker och därmed inte varit tillfredsställande.

Samtliga representanter för arbetsgivare som utredningen pratat med har varit mycket kritiska mot Arbetsmiljöverket, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen för deras bristande samarbete myndigheter emellan under covid-pandemin. De har påtalat bristen på

²⁵¹ Socialstyrelsen (2021), *pressmeddelande om att Covid-19 ökar risken att föda för tidigt*.

²⁵² Läraryrket och Lärarnas Riksförbund har den 1 januari 2023 bildat ett nytt gemensamt förbund för lärare och studie- och yrkesvägledare: Sveriges Lärare. När utredningen år 2022 talade med representanter från de tidigare två förbunden hade sammanslagningen ännu inte skett, varför utredningen refererar till Lärarnas riksförbund respektive Läraryrket.

²⁵³ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).

information samt det att information som lämnades ibland var mot-sägelsefull som mycket problematiskt för arbetsgivare att förhålla sig till. Arbetsgivarna menar att detta kan ha lett till en överdriven försiktighet som gått ut över de gravida arbetstagarna.

Arbetsmiljöverket påtalar att viruset som orsakar covid-19 var nytt för arbetsgivare att förhålla sig till och att dessa måste iaktta försiktighetsprincipen i sina riskbedömningar. Samtidigt medger myndigheten att det är problematiskt när riskbedömningarna görs av personer som är ovana vid att bedöma risk och att lagstiftningens utformning som minimiskydd gör det svårt att komma runt sådant som att arbete blir förbjudet i onödan, på grund av överdriven försiktighet hos arbetsgivaren.

9.10 Svårare för gravida som är behovsanställda att få del av socialförsäkringskyddet

För att beviljas graviditetspenning krävs det att den gravida har ett arbete. Det är en central princip i förmånen, men den kan innebära att vissa arbetstagare har svårare att nyttja förmånen beroende på anställningsform eller anställningsvillkor. Kvinnor som har tidsbegränsade anställningar i någon form har enligt regelverket rätt till ersättning för den tid de skulle arbetat om de inte vore förhindrade att arbeta på grund av graviditeten. Om den tidsbegränsade anställningen upphör innan den period inleds som den gravida har ansökt eller vill ansöka om graviditetspenning för, saknas grund för att bevilja graviditetspenning eftersom det inte framgår att den gravida skulle ha arbetat framåt. Försäkringskassan bekräftar att dessa situationer förekommer och påpekar att arbetsgivarens agerande blir viktigt för rätten till graviditetspenning. På arbetsgivarintyget som arbetsgivaren fyller i och skickar in i samband med kvinnans ansökan om graviditetspenning finns frågan ”Hur skulle den gravida ha arbetat om personen inte hade ansökt om graviditetspenning?”.²⁵⁴ Utredningen tror att frågan på är svår att svara på för vissa arbetsgivare. Dels är det en hypotetisk fråga där arbetsgivaren förväntas tänka sig situationen att den gravida inte var gravid, eller åtminstone inte hade någon nedsatt arbetsförmåga på grund av sin graviditet.

²⁵⁴ Försäkringskassans blankett 7206, *Utlåtande från arbetsgivare om omplacering av en gravid anställd.*

Dels kan det vara svårt för arbetsgivare att överblicka de möjliga konsekvenserna av svaret, vilket kan påverka vilket svaret blir. Det är därför inte omöjligt att mer information till arbetsgivare i denna fråga skulle kunna leda till förändringar avseende arbetsgivares hantering av gravida behovsanställda och tidsbegränsat anställda.

Avseende möjligheten till sjukpenning för gravida behovsanställda gäller sedan 1 februari 2022 nya regler som förbättrar situationen för den behovsanställda. En behovsanställd, i den mening som avses i sjukpenningregelverket, är en försäkrad som vid behov kallas in för att arbeta i en tidsbegränsad anställning eller som är anställd för att arbeta vid behov (27 kap. 16 a § första stycket SFB). Sjukpenning till en försäkrad i egenskap av behovsanställd lämnas under de första 90 dagarna i sjukperioden endast under förutsättning att det kan antas att den försäkrade skulle ha förvärvat arbetat om hen inte hade varit sjuk. Om det inte kan antas att den försäkrade skulle ha arbetat om hen inte varit sjuk, ska rätten till sjukpenning i stället prövas enligt de regler som gäller för arbetslösa.²⁵⁵ Ett viktigt underlag för att kunna bedöma om det kan antas att den försäkrade skulle ha arbetat om hen inte blivit sjuk är i vilken omfattning hen har arbetat före sjukperioden, under den så kallade jämförelseperioden. Försäkringskassan ska göra en helhetsbedömning av om och i vilken omfattning det kan antas att den försäkrade skulle ha arbetat i behovsanställningen om hen inte blivit sjuk utifrån omständigheterna i ärendet. Den omfattning som den försäkrade har arbetat under jämförelseperioden har en avgörande betydelse för den bedömningen.²⁵⁶

Regeln om en jämförelseperiod för behovsanställda gäller även för graviditetspenning.²⁵⁷ Det innebär att en behovsanställd gravid, som inte har några inbokade arbetspass under den period hon söker graviditetspenning för, ändå kan beviljas graviditetspenning om Försäkringskassan bedömer att det är sannolikt att hon skulle ha arbetat om hon inte hade varit gravid. Försäkringskassan gör den bedömningen genom att titta på en historisk jämförelseperiod, dvs. hur kvinnan har arbetat bakåt i tiden.

Gravida vars anställning har upphört före den period som ansökan om graviditetspenning avser kan dock inte få graviditets-

²⁵⁵ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 10, s. 63 och 65.

²⁵⁶ Försäkringskassan (2022), *Vägledning om sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, s. 104.

²⁵⁷ 10 kap. 10 och 11 §§ SFB samt Försäkringskassan (2022), *Vägledning om graviditetspenning*, s. 14 f.

penning. Graviditetspenning är en förmån som endast ges till arbetande kvinnor. Gravida vars anställning upphör *under* den period de ansökt om graviditetspenning för kan dock hamna i en oklar sits. Försäkringskassan har uppgett till utredningen att de tillämpar en ordning som innebär att det krävs att kvinnan har åtminstone ett arbetspass inbokat under perioden som graviditetspenningen avser. Om så är fallet kan graviditetspenning medges.

För behovsanställda, som har kvar sin anställning, torde reglerna numera tillförsäkra ett fullgott skydd både vid arbetsförmåga nedsatt på grund av sjukdom och graviditet. Situationen är svårare för gravida vars arbetsförhållande har upphört och vars arbetsförmågenedsättning inte bedöms som sjuklig. Hon har då inte längre någon arbetsgivare som kan skriva ett intyg och det kan svårligen antas att hon skulle ha arbetat framåt om hon inte har någon anställning.

Det kan här nämnas att det enligt utredningen inte är förenligt med förbudet mot könsdiskriminering att avsluta ett anställningsförhållande på grund av att den gravida behovsanställda eller tidsbegränsat anställda uppger att hon är gravid eller avser att söka graviditetspenning.

9.11 Gravida studerande saknar rätt till ersättning vid risker vid t.ex. praktik

Studerande har i dag inte rätt till graviditetspenning, varken för risk eller nedsatt arbetsförmåga. Det betyder att studerande som utsätts för moment inom ramen för sin utbildning som i arbetslivet hade gett rätt till graviditetspenning i dag inte omfattas av något liknande socialförsäkringsskydd. Utredningen bedömer att risker eller fysiskt påfrestande uppgifter, som motsvarar sådant som graviditetspenning skulle kunna utgå för till en anställd, får antas vara ovanliga eller inte förekomma i det normala studiearbetet, men mycket väl skulle kunna förekomma i den del av studierna som innebär praktik. Det kan även förekomma risker i till exempel hälso- och sjukvårdsutbildningar och vid vissa praktiska studiemoment, exempelvis om de innefattar exponering för smitta eller hantering av kemiska ämnen, fysiska moment eller tunga maskiner.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) gäller till största del även för de som genomgår utbildning (1 kap. 3 § arbetsmiljölagen). Reglerna om risk-

bedömning och åtgärder i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om gravida och ammande (AFS 2007:5) gäller för både arbetstagare och studerande (se kommentaren till 2 §).

I vissa fall är det möjligt för lärosätena att inom ramen för den aktuella kursen göra anpassningar som gör att den gravida studerande kan tillgodose sig kursmaterialet på ett fullgott sätt utan att utsättas för eventuella risker. Det är naturligtvis positivt och bör alltid vara det primära alternativet. Däremot så är det inte alltid möjligt att göra anpassningar inom ramen för en kurs. Lärosäten har då i vissa fall möjlighet att göra anpassningar i form av kursbyten.

Om detta inte är möjligt kan den gravida studerande, om det är möjligt, hoppa över den kurs som innehåller potentiellt skadliga moment. Då blir effekten ett lägre studiestöd – något som många studerande inte har ekonomiskt utrymme till.

Det andra alternativet är att pausa sina studier och börja ta ut föräldrapenning, om förmånsperioden föreligger. Det skapar däremot den ojämlikhet som man vid instiftandet av graviditetsspenningen försökte undvika, nämligen att gravida på grund av sitt arbetes (eller här studiernas) art skulle tvingas till ett högre eller förtida uttag av föräldrapenning. Potentiellt skadliga moment är ju inte jämnt fördelade på utbildningarna utan är vanligare på vissa utbildningar, inom till exempel vårdutbildningar, polisutbildning samt sannolikt inom flera utbildningar på yrkeshögskola. För risker som förekommer tidigare i graviditeten finns inte heller någon möjlighet att nyttja föräldrapenning.

Det sista alternativet för den gravida studerande är att ansöka om sjukpenning – men för det krävs det sjukdomssymtom.²⁵⁸

Utredningen om en modern föräldraförsäkring behandlar kort studerande förutsättningar att få graviditetsspenning under praktik eller verksamhetsförlagd utbildning (VFU). Utredningen konstaterar att då VFU eller praktik inte är avlönad omfattas inte studerande av försäkring för arbetsbaserade förmåner eller sjukpenningsgrundande inkomst. Vidare anförs att det finns viktiga skillnader mellan praktik och arbete, framför allt vad gäller ansvaret för arbetsmiljön som är delat mellan lärosätet som väljer lämplig plats för VFU eller praktik och arbetsplatsen som ansvarar för arbetsmiljön. Utredningen påpekar att om en gravid studerande utsätts för risker på sin praktikplats har arbetsgivaren samma ansvar att anpassa och försöka om-

²⁵⁸ Saco studentråd (2022).

placera den gravida studerande som för andra gravida arbetstagare. Utredningen konstaterar att det kan övervägas om en lämplig lösning vore att medge fortsatt rätt till ersättning under den period då praktiken inte kan genomföras, på samma sätt som studiemedel fortsatt kan utgå i de fall den studerande måste ta om hand ett sjukt barn.²⁵⁹ För studerande som studerar med ersättning från Centrala studiestödsnämnden, CSN, i form av studiestöd gäller att de, under vissa förutsättningar, har möjlighet att behålla sin ersättning när de är lediga på grund av sjukdom alternativt vård av sjukt barn eller närstående.²⁶⁰

SACO:s studentråd har påtalat att det ovan beskrivna är ett problem. Utredningen har eftersökt information hos CSN i syfte att kvantifiera problemet. Någon statistik finns dock inte tillgänglig. Utredningen har även förhört sig hos några polisutbildningar samt vårdutbildningar för att få en bättre bild av problemets eventuella omfattning. Den sammantagna bilden från dessa är att det är ovanligt att situationen för den gravida inte kan lösas genom olika former av anpassningar eller liknande. Utredningen gör bedömningen att det bör handla om ett fåtal fall per år där situationen inte går att lösa genom anpassningar eller kursbyte mm. När det inte är möjligt kan situationen för den gravida studerande dock bli problematisk.

9.12 Lagstiftningarna behöver redigeras för ökad tydlighet

9.12.1 Kravet på fysiskt påfrestande arbete finns inte i socialförsäkringsbalken

Lagtexten i socialförsäkringsbalken (SFB) om rätten till graviditetsspenning innehåller inget krav på fysiskt påfrestande arbetsuppgifter. I 10 kap. 2 § SFB står endast att en gravid kvinna har rätt till graviditetsspenning om graviditeten sätter ned hennes förmåga att utföra sitt förvärvsarbete med minst en fjärdedel och hon inte kan omplaceras till annat *mindre ansträngande arbete* enligt 19 § föräldraledighetslagen (1995:584, FLL).²⁶¹ Att det handlar om fysiskt ansträngande

²⁵⁹ SOU 2017:101, s. 608.

²⁶⁰ Se vidare i avsnitt 12.20.

²⁶¹ Samma skrivning fanns även i den ursprungliga regeln om havandeskapsspenning, prop. 1978/79:168, s. 3.

arbete framgår alltså endast av förarbetena och av FLL. I 19 § FLL står nämligen att en kvinnlig arbetstagare som väntar barn och som på grund av detta inte kan utföra *fysiskt påfrestande arbetsuppgifter*, har rätt att bli omplacerad till ett annat arbete med bibehållna anställningsförhållanden.

Utredningen om en modern föräldraförsäkring konstaterade att det faktum att arbetet ska vara fysiskt påfrestande inte anges i lagtexten, trots att det är avgörande för rätten till graviditetsspenning, är en brist.²⁶²

Försäkringskassan använder ofta uttrycket ”nedsatt arbetsförmåga på grund av fysiskt *ansträngande* arbete”, trots att det i FLL står ”fysiskt *påfrestande* arbetsuppgifter”.²⁶³ Det finns inget som tyder på att Försäkringskassan menar något annat än att *ansträngande* och *påfrestande* är synonymter.

Det är utifrån förarbeten och praxis ingen tvekan om att graviditetsspenning endast utgår för arbetsförmågenedsättning i fysiskt påfrestande arbeten. Det är också så förmånen tillämpas av Försäkringskassan. Utredningen anser dock, likt tidigare utredning, att det faktum att kriteriet ”fysiskt påfrestande” inte framgår av lagtexten i SFB är en brist. Reglerna om graviditetsspenning behöver inte bara kunna tillämpas av Försäkringskassan och domstolar utan behöver i högsta grad vara begripliga för även arbetstagare och arbetsgivare.

9.12.2 Reglerna om graviditetsspenning i SFB hänvisar endast till vissa av de relevanta paragraferna i FLL

Enligt 10 kap. 2 och 3 §§ SFB kan en gravid ha rätt till graviditetsspenning om hon inte kan omplaceras till annat arbete enligt föräldraledighetslagen, FLL. Paragraferna hänvisar till 18 respektive 19 §§ i FLL.

Det finns dock fler paragrafer i FLL som är relevanta för frågan om gravidas omplacering. 20 § FLL stadgar bl.a. att rätten till omplacering endast gäller om det skäligen kan krävas att arbetsgivaren bereder den gravida annat arbete i sin verksamhet. I 21 § stadgas inom vilken tid den gravida ska anmäla sitt behov av omplacering till arbets-

²⁶² SOU 2017:101, s. 235.

²⁶³ Exempelvis anger Försäkringskassan på sin hemsida att ”Du som är gravid och har ett fysiskt ansträngande arbete, eller risker i arbetsmiljön, kan ha rätt till graviditetsspenning”, <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/vantar-barn/graviditetsspenning>, 2022-08-11, jämför SOU 2017:101, s. 239.

givaren samt att arbetsgivaren fortlöpande ska pröva möjligheten till omplacering. Utredningen anser att det är en brist att 10 kap. 2 och 3 §§ SFB inte hänvisar till 20 och 21 §§ FLL.

9.12.3 SFB och FLL använder olika uttryck för samma sak

I 10 kap. 6 och 8 §§ SFB används formuleringen *den beräknade tidpunkten för barnets födelse* och i 4 och 19 §§ FLL står i stället *den beräknade tidpunkten för förlossningen*. I SFB och FLL används alltså olika uttryck för att beskriva samma sak, nämligen från och till vilken dag förmånsperioden för graviditetsspenning och rätten till omplacering för gravida gäller. I 4 § FLL används uttrycket för att beskriva från vilken dag ledighetsrätten för gravida gäller.

Utredningen anser att det blir otydligt när olika uttryck används på ställen där samma sak avses, dvs. dagen för den beräknade förlossningen. Utredningen anser att ordet *tidpunkten* är olämpligt eftersom det inte spelar någon roll vilken tid på dagen förlossningen sker. Gravida får inte heller veta vilken tid de beräknas föda, utan ges ett datum – en dag – för den beräknade förlossningen. Uttrycket *barnets födelse* blir inte alltid korrekt eftersom det kan vara flera barn som föds vid en och samma förlossning.

10 Tid med graviditetspenning och arbetslöshetsförsäkringen

En kvinna som varit tvungen att avstå från förvärvsarbete under graviditeten kan påverkas negativt om hon senare blir arbetslös. Detta eftersom tid med graviditetspenning inte betraktas på samma sätt som t.ex. tid med sjukpenning eller föräldrapenning i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

I ALF finns bestämmelser om vilka förmåner som ska betraktas som så kallad överhoppningsbar tid vid bestämmande av ramtiden inom arbetslöshetsersättningen (16–17 a §§ AFL). Syftet med den överhoppningsbara tiden är att kunna använda förvärvsarbete som ligger längre bakåt i tid än tolv månader närmast före arbetslösheten, vid prövningen av om en sökande kvalificerar till arbetslöshetsersättning. Med andra ord kan en sökande få hoppa över tid avseende vissa skyddsvärda situationer/aktiviteter för att kunna använda tid med förvärvsarbete längre bakåt i tiden än de tolv senaste månaderna. I utredningen som låg till grund för den nuvarande lagen sägs det att det i flertalet fall handlar om aktiviteter som den enskilda individen inte själv råder över.¹

När ramtiden ska bestämmas räknas inte den tid då den sökande varit förhindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom (16 § första stycket 1 ALF). Det har i det sammanhanget bl.a. prövats om Försäkringskassans bedömning av arbetsförmågan vid prövning av rätt till sjukpenning ska ha någon betydelse för om perioden ska anses inverka på bedömningen. Kammarrätten i Göteborg har i ett avgörande den 22 april 2015 (mål nr 7412-13) konstaterat att det saknas en definition av vad som är att anse som styrkt sjukdom inom arbetslöshetsförsäkringen. Domstolen menar att det därför ska göras en bedömning av den medicinska utredningen och i vad mån den sjuk-

¹ SOU 2020:37, s. 304 och SOU 1996:150, s. 114.

dom som anges medför arbetsoförmåga. En bedömning som gjorts i ett sjukpenning- eller sjukersättningsärende bör enligt domstolen därför tillmätas viss betydelse. Någon sådan betydelse framgår dock varken av lagstiftning eller förarbeten till arbetslöshetsförsäkringen. Domstolen menade att eftersom Försäkringskassan prövat den sökandes arbetsförmåga gentemot arbetsmarknaden och den medicinska utredningen som Försäkringskassan gjort visat att arbetsförmågan inte varit nedsatt på grund av sjukdom, ska tiden inte anses vara överhoppningsbar. Utredningen anser att det är bra att tid med styrkt sjukdom är överhoppningsbar tid men menar att det mot bakgrund av sjukdomsbegreppets diskriminerande utformning, som beskrivits i tidigare avsnitt, kan innebära att gravida har svårare att använda sig av sådan tid än andra.

Även tid för vård av barn under två år och tid med föräldrapenning är överhoppningsbar tid (16 och 17 §§ ALF). Däremot är inte tid med graviditetspenning överhoppningsbar tid. Det kan få negativa konsekvenser för en kvinna som fått graviditetspenning, potentiellt under lång tid, och som därefter blir arbetslös.

Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster har lämnat förslag avseende en ny lag om arbetslöshetsförsäkring.² Inte heller i dessa förslag föreslås att tid med graviditetspenning ska hanteras som överhoppningsbar tid. Motiven till detta framgår inte. I den nya lagen föreslås tid som uppgår till sammanlagt minst tre månader som överhoppningsbar tid. Att endast längre sammanhängande perioder ska vara överhoppningsbara beror på att man vill undvika de negativa effekter som uppstår om konstruktionen av överhoppningsbar tid blir alltför detaljerad.³ I utredningen beskrivs ledighet under graviditet om något huvudsakligen kortvarigt och det är därmed möjligt att det är denna uppfattning som legat bakom valet att inte inkludera tid med graviditetspenning som överhoppningsbar tid. Utredningen vill här påtala att ledighet med graviditetspenning kan vara långvarig, upp till nio månader. Dessutom får olika ledigheter slås samman, både i dagsläget och enligt förslaget, vilket innebär att även ledighet med graviditetspenning för nedsatt arbetsförmåga tillsammans med en därpå följande föräldraledighet ofta uppgår till tre månader eller mer.

² SOU 2020:37.

³ SOU 2020:37, s. 299.

Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster föreslår en helt ny lag om arbetslöshetsförsäkring, som bygger på en annan modell än den nuvarande. I den nya modellen handlar det, i stället för vad som kan jämföras med förvärvsarbete, om vilka inkomster som kan användas för att uppfylla detta inkomstvillkor och därmed grunda rätt till arbetslöshetsförsäkring.⁴ I de föreslagna bestämmelserna avseende vilka ersättningar som ska jämföras med inkomster av förvärvsarbete ingår både graviditetspenning och föräldrapenningsförmåner (5 kap. 5 och 6 §§ nya ALF). Motivet till detta är bland annat att graviditetspenning inte betraktas som överhoppningsbar tid i det nya förslaget⁵, vilket denna utredning – som framgår ovan – anser är problematiskt.

⁴ SOU 2020:37, s. 45.

⁵ SOU 2020:37, s. 287.

11 Något om flerbarnstillägget för andra barnet

Barnbidraget består av ett allmänt barnbidrag, ett förlängt barnbidrag och ett flerbarnstillägg och administreras av Försäkringskassan. Barnbidraget är en bosättningsbaserad förmån som utges för alla barn som är försäkrade i Sverige (5 kap. 9 § och 15 kap. 2 § SFB).

Enligt nuvarande bestämmelser utges ett flerbarnstillägg inom ramen för barnbidraget med 150 kronor per månad för det andra barnet, 580 kronor för det tredje barnet, 1 010 kronor för det fjärde barnet och 1 250 kronor per månad för det femte barnet och varje ytterligare barn (15 kap. 8 § SFB). Flerbarnstillägget medför att barnbidraget stiger med antalet barn en förälder får barnbidrag för.

Sedan den 1 mars 2014 är huvudregeln när föräldrar har gemensam vårdnad om ett barn att barnbidraget betalas ut med halva beloppet till vardera föräldern. Det sker automatiskt utan att föräldrarna behöver anmäla det. Om föräldrarna önskar att endast en av dem ska få barnbidraget kan de genom anmälan till Försäkringskassan ange vem av dem som ska vara bidragsmottagare (16 kap. 4, 5 och 7 §§ SFB). Även flerbarnstillägget delas automatiskt mellan föräldrar med gemensam vårdnad för ett barn. I vissa situationer kan föräldrar anmäla vem som ska vara betalningsmottagare för flerbarnstillägget. Vid beräkningen av flerbarnstillägg ska de barn för vilka någon får barnbidrag räknas samman med de barn för vilka någon annan får barnbidrag, om dessa bidragsmottagare är gifta med varandra och stadigvarande sammanbor, eller om de sambor och tidigare har varit gifta med varandra eller har eller har haft barn gemensamt (15 kap. 12 § SFB).

11.1 Flerbarnstillägget för andra barnet är kostsamt och ineffektivt

Flerbarnstillägget i barnbidraget infördes i januari 1982 och betalades ut till familjer med minst tre barn. Syftet med tillägget var att kompensera barnfamiljer för minskade livsmedelssubventioner. Bakgrunden till införandet var den då rådande ekonomiska situationen med betydande underskott i statsbudgeten och hög inflation, och att föreslagna minskade livsmedelssubventioner skulle leda till ökade kostnader för alla familjer. Flerbarnstillägget skulle vara ett ekonomiskt stöd till ensamstående och familjer med flera barn.¹ I oktober 2005 utökades rätten till flerbarnstillägg till att även omfatta familjer med två barn. Motivet var att förbättra barnfamiljernas ekonomi.²

Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd (BUMS-utredningen) hade till uppgift att se över dessa förmåner och i detta sammanhang även flerbarnstillägget inom barnbidraget. Enligt BUMS-utredningen fyller flerbarnstillägget för andra barnet en mycket liten funktion i den ekonomiska familjepolitiken. Det ger för det enskilda hushållet ett marginellt tillskott till ekonomin och tillfaller enligt BUMS-utredningen huvudsakligen hushåll med god ekonomi för vilka tillskottet har liten betydelse. Fördelningsprofilen för flerbarnstillägget för det andra barnet kan, enligt BUMS-utredningen, till och med antas motverka fördelningspolitiska strävanden efter ökad ekonomisk jämlikhet. Utredningens egna beräkningar i FASIT visar att hushåll med en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianen får 36 procent av flerbarnstillägget för det andra barnet och att 39 procent går till hushåll med en disponibel inkomst per konsumtionsenhet över medianen.

Riksrevisionen har granskat flerbarnstillägget och konstaterar att flerbarnstillägget för andra barnet är ett ineffektivt sätt att förbättra barnfamiljernas ekonomiska standard.³ Det utbetalade flerbarnstillägget för andra barnet under 2019 (1,3 miljarder) bidrog, enligt Riksrevisionens bedömning, i liten utsträckning till att förbättra enskilda barnfamiljers ekonomiska situation. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över flerbarnstillägget med syftet att

¹ Prop. 1980/81:118, s. 5 f. och bilaga 1.

² Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 12, s. 25.

³ Riksrevisionen (2020), *Flerbarnstillägget i barnbidraget*.

förbättra den ekonomiska familjepolitikens fördelningsmässiga träffsäkerhet och förmåga att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer.⁴

⁴ Riksrevisionen (2020), *Flerbarnstillägget i barnbidraget*.

12 Överväganden och förslag

12.1 Utredningens utgångspunkter

Utredningen ska enligt direktivet se över socialförsäkringsskyddet för gravida i syfte att modernisera det så att förmånen i högre utsträckning än i dag fungerar ändamålsenligt för gravida arbetstagare och egenföretagare. Utredningen ska utifrån aktuell forskning lämna förslag som syftar till att uppdatera regelverket om graviditetspenning när det gäller i vilka situationer och under vilken period rätt till graviditetspenning ska finnas. Vidare ska utredningen, vid behov, lämna förslag som syftar till att arbetsgivare i högre utsträckning vidtar relevanta åtgärder för att möjliggöra att gravida kan fortsätta att arbeta genom graviditeten. Dessutom ska utredningen utreda gränsdragningen mellan sjukpenning och graviditetspenning samt se över inkomstbortfallsprincipen inom graviditetspenningen. I utredningens uppdrag ingår även att lämna förslag som syftar till att jämställa försäkringsskyddet vid nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet med försäkringsskyddet vid nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom och att analysera för- och nackdelar med en mer generell graviditetspenning under graviditetens senare del.

Graviditetspenningen har i sina huvuddrag sett likadan ut sedan den infördes, medan världen omkring har förändrats. Arbetsmarknaden har genomgått stora förändringar sedan införandet av graviditetspenningen. Kvinnor arbetar i dag i högre utsträckning i tjänstesektorn än i industrin och etablerar sig senare på arbetsmarknaden, även om det ser olika ut i olika grupper av kvinnor.¹ Många verksamheter är i högre grad än tidigare specialiserade, vilket innebär att det

¹ IFAU (2015), s. 62, 84 och 93, SOU 2020:46, s. 358, SOU 2020:30, s. 87 samt MUCF (2021), s. 12.

kan vara svårare att hitta en omplaceringsmöjlighet vid graviditet.² Kvinnor har också i dag oftare tillfälliga anställningar, vilka kan innebära ett svagare socialförsäkringsskydd.³ Detta beskrivs mer utförligt i kapitel 5.

Dagens gravida är äldre och i högre grad överviktiga än när graviditetspenningen infördes.⁴ Ålder och övervikt är riskfaktorer för mer komplicerade graviditeter, vilket beskrivs i kapitel 4.

Kvinnor i Sverige arbetar i hög grad, inte minst i barnafödande åldrar, som beskrivits i kapitel 5. Det höga arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor innebär att det är av vikt att socialförsäkringsförmånerna konstrueras för att omhänderta arbetsförmågenedsättning som är orsakad av graviditet. Det är även, enligt utredningens mening, ett grundkrav för att socialförsäkringarna ska anses fungera på ett jämställt sätt. Det jämställdhetspolitiska delmålet om jämställd hälsa och förbudet mot könsdiskriminering är naturliga utgångspunkter för utredningen.

Det jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet stadgar att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.⁵ Lika viktigt som fungerande socialförsäkringsförmåner vid nedsatt arbetsförmåga är det därför att det säkerställs att de åtgärder som ska vidtas på arbetsplatsen, i syfte att möjliggöra för kvinnor att arbeta kvar under graviditeten, faktiskt görs. Insatser i syfte att förbättra gravidas möjlighet att arbeta innebär att kvinnors positioner på arbetsmarknaden stärks.

12.2 Graviditetspenning bör kvarstå som egen förmån

Utredningens bedömning: Graviditetsrelaterad arbetsförmågenedsättning ska hanteras inom sjukpenningregelverket om den bedöms bero på sjukdom. Graviditetspenningen bör kvarstå som egen förmån för graviditetsrelaterad arbetsförmågenedsättning som inte bedöms bero på sjukdom.

² SCB (2020), *Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019*, Industrins ekonomiska råd (2017), *Den svenska industrin, industriavtalet och framtida utmaningar*, s. 11, Industrins ekonomiska råd 2012.

³ SCB (2020), *Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019*, Industrins ekonomiska råd (2017), *Den svenska industrin, industriavtalet och framtida utmaningar*, s. 11, Industrins ekonomiska råd 2012.

⁴ Socialstyrelsen (2021), *Statistik om graviditeter, förlossningar och nyfödda barn 2020*, s. 2.

⁵ Skr. 2016/17:10.

Åtgärder som vidtas inom ramen för sjukpenningen och föräldrapenningen påverkar gränsdragningsproblematiken mellan dessa förmåner och graviditetspenning samt troligtvis i vilken utsträckning kvinnor ansöker om olika förmåner. Detta bör beaktas i högre grad inför framtida förändringar i förmånernas regelverk.

Utredningen har i avsnitt 9.1 presenterat den gränsdragningsproblematik som finns mellan sjukpenningen och graviditetspenningen. Problematiken har funnits sedan graviditetspenningen infördes och flera utredningar har sedan dess diskuterat frågan. Utredningen har i uppdrag att analysera gränsdragningen mellan sjukpenning och graviditetspenning samt lämna förslag som syftar till att jämställa försäkringsskyddet vid nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet med försäkringsskyddet vid nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom.

12.2.1 Överväganden om att föra in nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet i sjukpenningen

Utredningen har med gränsdragningsproblemen som utgångspunkt analyserat alternativet att införa nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet som en alternativ grund för sjukpenning. På så sätt skulle man skapa en renodling mellan graviditetspenning och sjukpenning och jämställa försäkringsskyddet för arbetsförmåga nedsatt på grund av graviditet och sjukdom. Övervägandena presenteras nedan. Graviditet skulle föras in som ett alternativt kriterium till sjukdom, men i övrigt skulle regelverket för sjukpenning vara så intakt som möjligt för att undvika särregleringar och ytterligare gränsdragningsproblem. Graviditetspenning skulle kvarstå för risker i arbetsmiljön.

I dagsläget finns tillstånd under graviditeten som likställs med sjukdom, t.ex. svår foglossning, svårt graviditetsillamående och hotande förtidsbörd. Orsakerna till dessa tillstånd är tveklöst graviditeten – och på grund av tillståndens allvarsgrad och därmed den stora påverkan tillstånden har på arbetsförmågan har de ansetts vara likvärdiga med sjukdom i den mening som avses i socialförsäkringsbalken (SFB). Att arbetsförmågenedsättning på grund av graviditetsbesvär till fullo skulle hanteras inom ramen för sjukpenningen skulle innebära att även inkludera det som inte bedöms som sjukdom i dag. Det

skulle innebära att all arbetsförmågenedsättning samlades inom en förmån, vilket är administrativt tilltalande på så sätt att det är enkelt att kommunicera och skulle kunna innebära handläggningsfördelar.

Mot detta talar risken för att graviditeten medikaliseras, det vill säga att graviditeten i sig skulle börja ses som ett sjukligt tillstånd. Flera av de organisationer och myndigheter som utredningen talat med, bl.a. Sveriges läkarförbund, Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten har påpekat att detta inte är en önskvärd utveckling. Förslaget skulle därutöver kunna kritiseras för att luckra upp sjukdomsbegreppet i sjukpenningen. Utredningen anser dock inte att ett likställande av graviditetsbesvär med sjukdomsbesvär behöver innebära att sjukdomsbegreppet luckras upp eller att alla typer av graviditetssymtom börjar ses som sjukliga. Dessutom vill utredningen framhålla att sedan sjukdomsbegreppet utformades 1944 har domstolspraxis från högsta instans dessutom redan utvidgat sjukdomsbegreppet till att omfatta vissa tillstånd hos gravida såsom RH-immunisering och risk för förtidsbörd. Detta har dock inte kodifierats i lag.⁶

I dag utgår graviditetsspenning på grund av nedsatt arbetsförmåga vid fysiskt påfrestande arbete, om arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel. Om all arbetsförmågenedsättning skulle hanteras inom ramen för regelverket för sjukpenning skulle arbetsförmågan bedömas relativt arbetsuppgifterna på samma sätt som övrig sjukpenning. Det skulle inte längre krävas att den gravida hade ett fysiskt påfrestande arbete (som i dag för graviditetsspenningen), utan bedömningen skulle, precis som inom sjukpenningen i dag göras av nedsättningen av arbetsförmågan i det aktuella fallet. Detta skulle innebära en förändring av skyddets karaktär, en form av utvidgning och modernisering av regelverket. Det skulle innebära att fler kvinnor skulle få rätt till förmånen. Om all nedsättning av arbetsförmåga hanteras inom ramen för sjukpenning skulle förmånsvillkoren avseende förmånsperiod, ersättningsnivå samt bedömningsgrunder vara de samma. Gravida skulle inte längre förfördelas relativt andra försäkrade med nedsatt arbetsförmåga. Detta är en stor fördel med alternativet. Dessutom skulle gravida med nedsatt arbetsförmåga som inte bedöms som sjukdom, och som i dag inte har rätt till sjukpenning, eventuellt också få rätt till det kollektivavtalade tillägget för sjukpenning.

Alternativet skulle innebära att en frisk gravid kvinna skulle kunna få sjukpenning om hennes arbetsuppgifter var sådana att hon, trots att

⁶ FÖD 1981:25, FÖD 1985:15 och FÖD 1985:7 samt RÅ 2009 ref. 102 I.

hon var frisk, inte kunde utföra dem på grund av sin graviditet. Idag gäller att en frisk gravid inte kan få sjukpenning oavsett hur omfattande hennes nedsättning av arbetsförmågan är. Hon är i dagsläget i stället hänvisad till graviditets- eller föräldrapenning, men dessa förmåner kan endast tas ut 60 dagar innan beräknad förlossning (när det inte gäller risker i arbetet) och, avseende graviditetspenning, för fysiskt påfrestande arbeten.

Rehabiliteringskedjan och omplaceringar

Alternativet skulle innebära att gravidas nedsatta arbetsförmåga hanterades i enlighet med den rehabiliteringskedja som finns inom sjukpenningen. Detta sker redan i dag för de gravida som får sjukpenning (exempelvis vid hotande flerbarnsbörd och svår foglossning).

Under de första 90 dagarna av sjukskrivningen görs en bedömning av arbetsförmågan mot den försäkrades vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder den försäkrade. *Annat lämpligt tillfälligt arbete* är inte exemplifierat i vare sig förarbeten eller praxis. Arbetsgivaren är inte skyldig att erbjuda den försäkrade ett annat lämpligt arbete under de första 90 dagarna i sjukperioden, men kan göra det på frivillig basis.⁷ I praktiken bedöms arbetsförmågan oftast mot de arbetsuppgifter som personen har vid tidpunkten för sjukfallet. Först efter 90 dagar i rehabiliteringskedjan ska arbetsförmågan bedömas även mot andra arbeten hos arbetsgivaren efter omplacering, åtminstone om omplacering har erbjudits.⁸

I dag gäller att rätten till omplacering för gravida enligt föräldraledighetslagen (1995:584), förkortad FLL, inträder så snart arbetsgivaren fått kännedom om behovet, eller en månad efter kvinnans anmälan om behov av omplacering, och det är en tydlig rätt för kvinnan, respektive skyldighet för arbetsgivaren, att från första dagen försöka hitta en lösning som gör att kvinnan kan fortsätta arbeta i stället för att gå på ledighet. Detta är inte på samma sätt fallet vid sjukdom. Innan 90 dagar har förflutit inom rehabiliteringskedjan ska Försäkringskassan inte pröva om den sjuke har arbetsförmåga i något annat arbete hos arbetsgivaren. Efter 90 dagar ska Försäkringskassan pröva arbetsförmågan även mot eventuella omplacerings-

⁷ Prop. 1994/95:147, s. 47.

⁸ Försäkringskassan (2022), *Vägledning om sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, s. 106 och prop. 2007/08:136, s. 61 f.

arbeten, men det innebär inte att det finns en arbetsrättslig skyldighet för arbetsgivare att erbjuda omplacering efter 90 dagar i rehabiliteringskedjan. I stället följer arbetsgivarens skyldigheter gentemot den sjuke av bestämmelser om arbetsmiljö och rehabiliteringsansvar. Ytterst följer ansvaret för omplacering av sjuka indirekt genom lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) regler om sakliga skäl för uppsägning.⁹ Sjuka arbetstagare har således ingen annan rätt till omplacering än den som alla arbetstagare har enligt LAS, vilken – som utredningen redogör för i avsnitt 9.9.3 – kan innebära att arbetstagaren till exempel kan behöva acceptera lägre lön, längre pendlingsavstånd m.m.

Rätten till omplacering för gravida är ett skydd för kvinnors rätt till arbete och en komponent i arbetet med att åstadkomma ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Arbetsförmågenedsättning som beror på graviditet skiljer sig i många fall från arbetsförmågenedsättning på grund av sjukdom eftersom det är troligt att flertalet av besvären som orsakar arbetsförmågenedsättningen minskar eller försvinner helt efter förlossningen, vilken det finns ett beräknat datum för. Det sker också ofta, men inte alltid, en tilltagande nedsättning av arbetsförmågan för en gravid ju längre graviditeten fortgår. Insatser för att möjliggöra för den gravida kvinnans att arbeta under graviditeten bör enligt utredningen göras under hela graviditeten men kan antas ha störst effekt om de görs tidigt i graviditeten. Det är negativt för kvinnors ekonomi, så väl på kort som lång sikt, och kan även eventuellt påverka den gravidas psykiska mående, om frånvaroperioden från arbete blir längre på grund av att omplaceringskravet kommer sent i sjukperioden eller inte alls.

Efter 180 dagar med sjukpenning ska arbetsförmågan prövas mot förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden (27 kap. 48 § SFB). Inte heller detta anser utredningen vara något som gynnar den gravida. Ny reglering i 27 kap. 48 § SFB innebär dock att en sådan bedömning ska skjutas upp, om övervägande skäl talar för att den försäkrade kan återgå i arbete hos arbetsgivaren före den tidpunkt då han eller hon har haft nedsatt arbetsförmåga i 365 dagar, det finns särskilda skäl som grundas på att den försäkrade kan förväntas återgå till arbete före den tidpunkt då han eller hon har haft nedsatt arbetsförmåga i 550 dagar, eller det kan anses oskäligt att bedöma den

⁹ Prop. 2007/08:136, s. 42 f.

försäkrades arbetsförmåga mot förvärvsarbete i en sådan angiven yrkesgrupp som innehåller arbeten som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.¹⁰

Utredningen anser att arbetsförmågenedsättning på grund av graviditet är en typisk situation när det får anses finnas övervägande skäl som talar för att den försäkrade kan återgå till sitt normala arbete, efter maximalt cirka 280 dagar. Detta bygger dock på att föräldraledighet är att anse som att återgå i arbete. Det är emellertid inte självklart och det kan bli svåra bedömningar när kvinnan varit sjukskriven innan graviditeten för ett tillstånd som bedöms bestå under lång tid.

En lösning som innebär att gravida, som varit sjukskrivna på grund av arbetsförmåga som satts ner av graviditeten under en längre period, måste söka nytt arbete sent i graviditeten skulle enligt utredningen innebära ett slöseri av tid för såväl handläggare på Försäkringskassan som på Arbetsförmedlingen och kan antas framstå som orimlig för den gravida. Att det är olämpligt att skicka ut en höggravid kvinna för att söka jobb strax innan förlossningen och att det kan vara svårt för en arbetsgivare att anställa en kvinna som snart ska föda barn, utgör dock enligt kammarrättspraxis omständigheter som inte får beaktas vid bedömningen av rätt till sjukpenning.¹¹

Frågan är vidare vad det skulle få för effekter för kvinnor som blir sjuka efter graviditeten. Om kvinnan skulle ha tagit emot föräldrapenning efter förlossningen ska hennes arbetsförmåga anses nedsatt endast i den utsträckning som den försäkrades förmåga att vårda barn är nedsatt på grund av sjukdom (27 kap. 52 § SFB). Så kan vara fallet till exempel om den försäkrades sjukdom kräver att en annan person övertar vården av barnet.¹² Vissa kan vårda sitt barn trots sjukdom och de har då inte rätt till sjukpenning, medan andra har rätt till sjukpenning även under föräldraledighet. Enligt alternativet och nu gällande regelverk i sjukpenningen ska sjukperioderna under graviditeten och därefter räknas ihop, oavsett om sjukperioderna infaller under tid då kvinnan annars hade fått föräldrapenning eller om de infaller under annan tid. Kvinnan kan därför komma att bedömas mot normalt förekommande arbeten från första dagen i en ny sjukpenningperiod efter en graviditet under vilken hon i praktiken inte varit sjuk men haft nedsatt arbetsförmåga.

¹⁰ Prop. 2020/21:78, s. 9 f.

¹¹ Kammarrätten i Göteborg mål nr 2877-12.

¹² Prop. 1991/92:106, s. 39.

Konsekvenser av alternativet

För den gravida bedömer utredningen att det att föra in friska gravidas nedsatta arbetsförmåga i sjukpenningen skulle ha positiva konsekvenser så till vida att risken för att gravidas arbetsförmågenedsättning bedöms på ett mer restriktivt sätt än andra försäkrades arbetsförmågenedsättning minskar. Gravida skulle dessutom, i förhållande till dagens situation, kunna få ersättning på högre nivå och eventuellt rätt till de kollektivavtalade tilläggen för sjukpenning. För de vars arbetsförmågenedsättning inte bedöms som sjukdom i dag skulle ersättning och ledighet för nedsatt arbetsförmåga kunna beviljas under en betydligt längre period än inom nuvarande system. Dessa fördelar väger tungt. Alternativet innebär att fler gravida kvinnor skulle kunna beviljas sjukpenning för graviditetsrelaterade besvär än de som i dag beviljas sjukpenning och graviditetspenning. Detta eftersom gruppen gravida med arbetsförmågenedsättning som inte bedöms som sjukdom, i arbeten som inte bedöms som fysiskt ansträngande, också kan erhålla förmånen. Dessutom skulle de gravida som i dag omplaceras i stället för att gå på ledighet med graviditetspenning inte ha samma skydd för sitt arbete. Denna grupp skulle därmed tillkomma inom ramen för förmånen. Det går inte att uppskatta antalet tillkommande personer men det är utredningens bedömning att det rör sig om ett stort antal.

Alternativet innebär betydligt sämre möjligheter att arbeta kvar genom omplacering, eftersom denna möjlighet inte behöver vara uttömd för att sjukpenning ska kunna utgå. Det skulle innebära att gravidas rätt till arbete försvagades och att kopplingen till arbetslivet försämrades. I kombination med ofta långa föräldraledigheter skulle en sådan utveckling kunna bli mycket negativ för de enskilda gravida samt innebära att kvinnor i högre utsträckning betraktades som riskarbetskraft. Detta är avsevärda nackdelar.

Utredningen anser inte heller att rehabiliteringskedjan skulle verka fördelaktigt för den gravida. Särskilt besvärliga situationer skulle kunna uppstå för de gravida som varit sjukskrivna av annan anledning i inledningen av, eller strax före, graviditeten. Eftersom graviditetsorsakad arbetsförmågenedsättning passar dåligt inom rehabiliteringskedjan riskerar såväl den gravida som arbetsgivare och Försäkringskassan att hamna i situationer där krav framstår som orimliga och otypliga eller leder till oönskade effekter. Detta gäller till viss del

redan i dag men skulle i och med förslaget kunna bli vanligare. Enligt utredningen riskerar det att minska tilltron till Försäkringskassan och socialförsäkringsförmånerna.

I dag får den gravida ofta besked om graviditetspenning innan perioden hon ansökt för börjar, och beslutet gäller ofta för resten av förmånsperioden. I den mån läkaren i ett nytt system skulle sjukskriva den gravida enbart under kortare perioder skulle även osäkerheten kring möjligheten till framtida sjukskrivning kunna påverka den gravida negativt.

Kostnaderna för arbetsgivare skulle öka om gravidas nedsatta arbetsförmåga hanterades inom ramen för sjukpenningen i stället för inom graviditetspenningen. Detta eftersom arbetsgivare betalar sjuklön de första två veckorna av ett sjukfall, samt ofta ett kollektivavtalat tillägg till den sjukskrivna därefter. Vid graviditetspenning har arbetsgivaren oftast inga motsvarande kostnader. De ökade kostnaderna skulle kunna fungera som en sporre för arbetsgivare att arbeta mer proaktivt med arbetsmiljön för att möjliggöra att gravida skulle kunna arbeta längre under graviditeten. Om så blir fallet skulle arbetsgivarna kunna få lägre kostnader. Det kan dock antas finnas många arbetsgivare där anpassningar och omplaceringar inte är möjliga, trots ökade ansträngningar, och för dessa skulle förslaget innebära ökade kostnader. Den ökade kostnaden för sjuklön och eventuella tillägg skulle även kunna ha effekten att kvinnor i barnafödande åldrar skulle ses som mer riskabla att anställa. Detta är enligt utredningen en risk som inte får underskattas.

Alternativet skulle innebära att kraven på läkare att utfärda intyg avseende gravidas nedsatta arbetsförmåga skulle öka markant. Det är troligt att det skulle anses ologiskt, både av kvinnor och läkare, att läkare ska bedöma friska gravida personers förmåga att utföra sitt arbete. Det är enligt utredningens mening tveksamt om det är lämpligt samt om det skulle anses inrymmas inom läkarens uppdrag att göra denna typ av bedömning. Eftersom förmånsperioden potentiellt förlängs om graviditetsrelaterad arbetsoförmåga hanteras inom ramen för sjukpenningen kommer arbetsförmågan hos friska kvinnor att behöva bedömas även sent i graviditeten, vid en tidpunkt då många kvinnor kan antas ha nedsatt arbetsförmåga. Alternativet innebär ytterligare belastning på sjukskrivande läkare, en yrkesgrupp som redan är hårt belastad. Utredningen anser att detta är en betydande nackdel.

Inom Försäkringskassan handläggs graviditetspenning och sjukpenning i dag av handläggare på olika enheter. Kostnaderna för handläggningen av ett genomsnittligt sjukpenningärende är enligt uppgifter från Försäkringskassan nästan tre gånger högre än för ett genomsnittligt graviditetspenningärende. Ärenden som avser sjukpenning för graviditetsrelaterade besvär borde inte vara bland de svåraste att handlägga men det finns givetvis undantag, framför allt där sjuklighet och besvär förekommit även innan graviditeten.

Alternativet skulle kunna påverka antalet ärenden för Försäkringskassan att hantera. Det går dock inte säkert att säga hur. De kvinnor som i dag inte är sjuka men har en arbetsförmågenedsättning i ett arbete som inte bedöms som fysiskt ansträngande tillkommer som sökande. Ungefär en fjärdedel av förstföderskorna som ansöker om antingen sjukpenning eller graviditetspenning ansöker även om den andra förmånen.¹³ Sjukskrivningar upphör inte sällan dagen innan en period med graviditetspenning inleds.¹⁴ Det innebär att antalet ärenden skulle kunna öka men att det finns en effektiviseringspotential om Försäkringskassan bara behöver handlägga ett ärendeslag för samma person och tid. Dock skulle sjukskrivningarnas ofta kortare tidsintervall också kunna betyda att en och samma kvinna som tidigare ansökt om graviditetspenning och sjukpenning (två ärenden) nu i stället inkommer med till exempel fyra ansökningar om sjukpenning under graviditeten.

Det skulle vidare uppstå omställningskostnader hos Försäkringskassan eftersom graviditetspenning och sjukpenning i dag handläggs separat. På sikt skulle kostnaderna kunna bli lägre eftersom gränsdragningen mellan sjukdom och graviditet inte behöver göras. Alternativet innebär dock att förmånen graviditetspenning för risker i arbetsmiljön fortfarande skulle finnas kvar. Att behålla handläggare och kompetens för endast graviditetspenning för risker i arbetsmiljön innebär troligen en onödigt hög kostnad per handläggare för Försäkringskassan och minskar den administrativa vinst som kan uppstå på längre sikt som resultat av förslaget.

Alternativet bedöms öka kostnaderna för staten eftersom fler kan beviljas ersättning för sin arbetsförmågenedsättning och färre kommer

¹³ Försäkringskassan (2022), *Graviditas socialförsäkringsskydd*, s. 8.

¹⁴ Utredningens beräkningar visar att av de kvinnor som födde barn under 2019 och som beviljades graviditetspenning efter att ha varit sjukskrivna var det 56 procent som påbörjade sin period med graviditetspenning i direkt anslutning till att en period med sjukpenning tog slut.

att omplaceras. Ersättningen inom sjukpenningen är också betydligt högre än dagens graviditetspenning, vilket även det ökar kostnaderna.

12.2.2 Modernisering av nuvarande socialförsäkringskydd för gravida är att föredra

Att Sveriges födelsetal är fortsatt högt är en viktig fråga för hela samhället. Det är dock enbart kvinnor som är gravida, genomgår en förlossning respektive lever med de fysiska sviterna efter en sådan. Det jämställdhetspolitiska delmålet om jämställd hälsa och delmålet om ekonomisk jämställdhet är två mål som bör styra inriktningen på arbetet med socialförsäkringsförmåner under graviditeten.

Att gravida kan arbeta i så hög utsträckning som möjligt under graviditeten med hjälp av anpassningar och omplaceringar är centralt. En god arbetsmiljö och ett fungerande arbetsmiljöarbete förebygger ohälsa och möjliggör arbete för arbetstagare med olika behov av anpassningar. Arbetsgivare har ett ansvar för att bl.a. anpassa arbetet för de gravida arbetstagarna samt undanröja risker. Arbetsmiljölagen och föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2002:1), föreskrifterna om arbetsanpassning (AFS 2020:5) samt föreskrifterna om organisatoriskt och socialt arbete (AFS 2015:4) är viktiga verktyg i detta arbete. Att arbetsgivare bedriver arbetsmiljöarbete i enlighet med dessa lagar och föreskrifter är väsentligt för att ge gravida arbetstagare möjligheten att arbeta kvar längre under graviditeten. Det minskar den ekonomiska risken vid graviditet för den enskilda gravida, på både kort och lång sikt, och hennes frånvaroperiod från arbetet blir kortare. Det innebär bättre förutsättningar för ekonomisk jämställdhet och är av vikt för den gravidas ekonomi och för hennes förankring på arbetsmarknaden. Det är också positivt för arbetsgivarna att kunna behålla personal i så hög utsträckning som möjligt. Att kvinnan kan arbeta under hela eller den absolut största delen av sin graviditet bidrar också till att synen på kvinnor som riskarbetskraft minskar.

Även om nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet teoretiskt sett skulle kunna hanteras endast inom sjukpenningen, anser utredningen att det är positivt med en specialförmån anpassad för gravida. Den risk för inkomstförlust som graviditeten innebär bärs endast av kvinnan, till skillnad från andra risker för inkomstförlust som föräldraskapet kan innebära. Gravida bör därför ges samhällets stöd –

och detta stöd bör vara anpassat efter de olika behov som en graviditet kan ge upphov till. Sjuka gravida kan ha behov av hel eller delledighet med sjukpenning (kanske i kombination med medicinsk behandling eller anpassade arbetsuppgifter t.ex.) och friska gravida kan ha behov av anpassningar, omplacering eller förkortad arbetstid för att kunna fortsätta arbeta genom graviditeten. Kort sagt finns det behov av olika åtgärder på arbetsplatserna samt olika socialförsäkringsförmåner eftersom gruppen gravida är heterogen.

Gravida bör, i enlighet med delmålet om jämställd hälsa, ges likvärdig rätt till sjukskrivning och sjukpenning utan att graviditeten för den skull ses som ett sjukligt tillstånd. För gravida som inte är sjuka bör ordentliga ansträngningar vidtas för att möjliggöra deras fortsatta arbete under graviditeten. Det finns fortfarande ett stort glapp i livsinkomst mellan kvinnor och män. Detta kan till del hänföras till att det ojämsställda uttaget av föräldrapenning, föräldraledighet samt deltidarbete och att kvinnor hamnar efter i löneutvecklingen i samband med detta.¹⁵ Mot denna bakgrund är det viktigt att den gravida ges stöd för att kunna fortsätta arbeta så långt in i graviditeten som möjligt och att socialförsäkringsförmåner som kan nyttjas av en frisk gravid utges först när arbete inte längre är möjligt.

Utredningen anser mot denna bakgrund att en moderniserad graviditetspenning och sjukpenning är att föredra framför att inordna arbetsförmågenedsättning orsakad av graviditeten i sjukpenningen.

Arbetsförmågenedsättning orsakad av graviditet bör inom socialförsäkringen ges samma tyngd som arbetsförmågenedsättning som orsakats av sjukdom. Detta kan åstadkommas genom att lagstiftaren tillser att socialförsäkringsförmånerna som erbjuds i de olika situationerna har lika goda, men inte likadana, villkor. Utredningen anser även att det finns ett symbolvärde i att lagstiftaren markerar att graviditet är ett normalt tillstånd som alla arbetsgivare har ett ansvar för att ha beredskap för. Att lägga gravidas nedsatta arbetsförmåga i sjukpenningen riskerar att bidra till synen på graviditet som ett sjukligt undantagstillstånd i livet – inte ett normalt och friskt, om än ofta betungande, tillstånd hos arbetstagaren som samhället gemensamt bör skapa förutsättningar för och underlätta för på bästa sätt.

Att nuvarande system med två olika socialförsäkringsförmåner bibehålls innebär att dagens gränsdragningsproblem mellan sjukdom och graviditet kvarstår. Dessa problem har gamla anor och någon

¹⁵ IFAU (2023).

enkel lösning på problemen står inte att finna. En gravid vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom bör hänvisas till sjukpenningen snarare än graviditetspenningen, precis som i dag. Om graviditetspenningens förmånsvillkor förbättras finns mindre anledning för en gravid att röra sig mellan förmånerna. Detta samtidigt som gravida ges goda förutsättningar att fortsätta arbeta genom graviditeten eftersom möjligheterna till anpassningar och omplaceringar ska uttömmas innan hon kan beviljas graviditetspenning.

En modernisering av socialförsäkringsskyddet för gravida bör enligt utredningen också innebära en renodling av förmåner som syftar till att möta behov av ledighet som uppstår under graviditet respektive behov av ledighet som uppstår efter att barnet har fötts. Enskilda gravida bör i högre utsträckning ersättas direkt för inkomstförlust med anledning av graviditet, och i lägre grad kompenseras för detta inom ramen för föräldrapenningen. Föräldrapenningen är delad lika mellan föräldrar med gemensam vårdnad, och huvuddelen av dagarna kan avstås till den andra föräldern. Föräldrapenningens konstruktion och att det saknas särskilda graviditetsförmåner under slutet av graviditeten innebär att den gravidas behov av vila och återhämtning innan förlossningen ställs mot framtida samvaro med barnet samt möjlighet för båda föräldrarna att kombinera arbetsliv och familjeliv. Utredningen menar att en renodling är önskvärd, så att graviditetspenningen förlängs och utvecklas för att i högre utsträckning ersätta den enskilda kvinnan för inkomstförlust som beror på att hon avstått eller minskat sitt arbete på grund av graviditeten eller förbjudits att arbeta på grund av risker i arbetsmiljön. Föräldrapenningen får då i högre grad ett fokus på tiden efter barnets födelse och sådan ledighet som kan delas mellan föräldrarna.

I syfte att modernisera socialförsäkringsskyddet för gravida i denna riktning föreslår utredningen ett tillägg i sjukpenningregelverket, se avsnitt 12.3, ett antal förbättringar av graviditetspenningen samt förtydliganden i föräldraledighetslagen (1995:584), se mer nedan.

Utredningen vill även lyfta att åtgärder som vidtas inom ramen för sjukpenning och föräldrapenning, så som t.ex. höjning av inkomsttak i sjukpenningen och en möjlig ökad reservering av föräldrapenningen påverkar gränsdragningsproblematiken mellan graviditetspenning, sjukpenning och föräldrapenning, och troligtvis i vilken utsträckning kvinnor ansöker om olika förmåner. Detta bör beaktas i högre grad inför framtida förändringar i förmånernas regelverk.

12.2.3 Andra alternativ som har övervägts

Utredningen har övervägt ett antal alternativa sätt att inom ramen för socialförsäkringarna omhänderta behovet av ersättning för arbetsförmåga som är nedsatt på grund av graviditet.

Förutom det som presenteras ovan har utredningen övervägt möjligheten att skapa en delförmån inom ramen för sjukpenningen för arbetsförmåga nedsatt på grund av graviditet, en så kallad graviditetssjukpenning. Alternativet valdes bort på grund av sin komplexitet, krävande handläggning samt att vinsterna för gravida bedömdes som osäkra. Dessutom har möjligheterna att samla alla gravidas nedsatta arbetsförmåga i graviditetspenningen respektive att omhänderta all arbetsförmågenedsättning hänförlig till graviditeten i graviditetspenningen analyserats men bedömts ogenomförbara eller innebära betydligt fler nackdelar än fördelar.

12.3 Regelverket för sjukpenning ska förtydligas

Utredningens förslag: 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. Ett förtydligande med denna innebörd föreslås i 27 kap. 2 § SFB.

I utredningens direktiv framgår uttalade mål med utredningens arbete är ett moderniserat socialförsäkringsskydd för gravida och att försäkringsskyddet för personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet ska vara likvärdigt med skyddet för personer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av t.ex. sjukdom. Utgångspunkten ska enligt direktiven vara att det är besvärens art, inte deras ursprung, som ska vara avgörande för rätt till ersättning.

Som tidigare anförts i avsnitt 9.2.1 formulerades sjukdomsbegreppet år 1944 på ett sätt som har kommit att innebära att gravida personer med symtom som, även om de medför en nedsättning av arbetsförmågan, inte har ansetts vara sjuka, såvida inte symtomen varit extra allvarliga eller medfört påtagliga risker. Utredningen anser att denna definition av sjukdom i förhållande till graviditet numera är obsolet och inte längre bör tillämpas.

Utredningen har i avsnitt 9.2.3 beskrivit att det, trots Svea hovrätts dom den 30 september 2010 i mål nr T 9430-09, inte är tydligt att Försäkringskassans fullt ut har implementerat ett sätt att handlägga gravidas ansökningar om sjukpenning på ett sätt som säkerställer att diskriminering undviks. Antalet ärenden på Försäkringskassan som eventuellt handläggs på ett diskriminerande sätt är troligen mycket lågt. Försäkringskassan har till utredningen uppgett att de ser över vägledningen för sjukpenning och det är möjligt att de nya skrivningarna kommer att innebära steg i den riktning utredningen förespråkar. Det är dock utredningens uppfattning att risken för diskriminering är viktig att så långt det är möjligt åtgärda oavsett problemets eventuella omfattning. Vidare är det önskvärt att tydliggöra att arbetsförmågenedsättning som beror på sjukdom hanteras inom sjukpenningen, även när det gäller sjukdom vid graviditet. Detta kan i någon mån minska gränsdragningsproblematiken mot graviditetspenning – där arbetsförmågenedsättning som inte beror på sjukdom hanteras.

För att komma till bukt med ovan beskrivna risk samt minska gränsdragningsproblemen, och på så sätt modernisera socialförsäkringsskyddet för gravida, föreslår utredningen ett kodifierande av Svea hovrätts dom den 30 september 2010 i mål nr T 9430-09 i form av ett nytt tredje stycke i sjukpenningparagrafen (27 kap. 2 § SFB). Utöver de syften som beskrivs ovan är målet med tillägget även att förtydliga vad som gäller samt att kodifiera prejudicerande domar¹⁶ avseende de tillstånd som redan tidigare har ansetts som sjukdom i lagtext. Detta är enligt utredningens mening positivt av förutsebarhets- och tydlighetsskäl.

Tillägget innebär att nedsatt arbetsförmåga på grund av exempelvis ryggsmärtor, ska kunna ge rätt till sjukpenning oavsett om ryggbesvären har uppkommit på grund av graviditeten eller på grund av något annat, exempelvis en fallolycka. Vid bedömning av vad som är sjukdom får gravida inte bedömas mer restriktivt än andra. Vid bedömningen av om en person är sjuk enligt socialförsäkringsbalkens mening så ska således en gravid person inte bedömas strängare än en icke-gravid person. Det ska inte konstateras att en gravid inte har en sjukdom endast med hänvisning till att hennes besvär är normala under en graviditet, om jämförbara besvär hade ansetts motsvara sjukdom hos en icke-gravid.

¹⁶ De rättsfall från högsta instans vari gravida har ansetts vara sjuka går att läsa om i avsnitt 9.2.

Det föreslagna nya tredje stycket syftar till att tydligt markera att gravida personer inte längre ska ha svårare att få sjukpenning än icke-gravida personer. Med det nya stycket ska det bli tydligt vad som redan gäller, nämligen att tillstånd som beror på graviditet kan vara att anse som sjukdom enligt SFB även om tillståndet är normalt, vanligt och väntat under en graviditet. Utredningen bedömer att förslaget kommer att innebära att något fler gravida beviljas sjukpenning än i dag, men det handlar sannolikt om ett lågt antal, givet att beviljandegraden för ansökan om sjukpenning under graviditet i dag är mycket hög. De gravida som i dag inte sjukskrivs eftersom läkarna sjukskriver i enlighet med de rutiner som utredningen presenterat i avsnitt 9.2.2 kommer dock, med ändrad sjukskrivningspraxis, tillkomma inom sjukpenningen. Dessutom kan de gravida som i dag slussas över från sjukpenning till graviditetspenning komma att bli sjukskrivna för en längre period eller vid fler tillfällen. Om fler gravida beviljas sjukpenning ökar kostnaderna för arbetsgivarna i form av ökade utgifter för sjuklön. Särskilt under graviditetens slutskede skulle sjukskrivningarna kunna öka med anledning av den nya bestämmelsen. Ett allmänt behov av vila, vilket många gravida kan uppleva i slutet av graviditeten, bedöms dock inte som sjukdom varken hos gravida eller icke-gravida. En trötthet som är så påtaglig att den orsakar en arbetsförmågenedsättning på minst 25 procent skulle dock kunna berättiga till sjukpenning. I syfte att omhänderta behovet av vila, hos den gravida kvinna som inte är sjuk, föreslår utredningen i avsnitt 12.12 en icke-behovsprövad graviditetspenning för gravida under perioden från den sjunde dagen före beräknad förlossning till och med dagen före faktisk förlossning. Rätt till föräldrapenning föreligger även från och med 60 dagar innan den beräknade förlossningen.

I syfte att inte diskriminera gravida bör alltså den som ska fatta beslut om sjukpenning, innan de bedömer att den gravida inte har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, göra en jämförelse med en icke-gravid person.¹⁷ Om denna jämförelse resulterar i att en icke-gravid person, med samma typ av arbete och samma symtom, skulle ha ansetts ha en sjukdom så ska även den gravida personen anses vara sjuk i socialförsäkringsbalkens mening. Trots att läkare inte är direkt bundna av SFB, anser utredningen att läkarna – för att undvika könsdiskriminering – bör tillämpa ett motsvarande tankesätt i be-

¹⁷ En sådan jämförelse görs i Svea hovrätts dom den 30 september 2010 i mål nr T 9430-09.

dömningen av om en gravid bör sjukskrivas eller inte. Vårdens hantering av sjukskrivningsfrågan i förhållande till diskrimineringsförbudet är något som bör följas upp av Socialstyrelsen, se avsnitt 12.4.

Det är tydligt att det finns utmaningar i informationsspridningen kring försäkringsmedicin och att mer borde kunna göras i dessa frågor. I och med införandet av den nu föreslagna bestämmelsen bör Försäkringskassan göra ordentliga ansträngningar för att nå ut med informationen till samtliga regioner. Regionerna är i sin tur ansvariga för att tillse att de praktiserande läkarna har tillräcklig information om socialförsäkringsregelverken.

Det kan nämnas att tillägget inte medför någon ändring av betydelsen av den efterföljande paragrafen – 27 kap. 3 § SFB. Där anges att sjukdomsbegreppet inte omfattar arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden. Bestämmelsen kom till för att motverka en glidning i sjukdomsbegreppet. Detta innebär till exempel att sorg, stress och trötthet som är en del av livet inte ses som sjukdom. Däremot kan uttalade sorgetillstånd, stresstillstånd och trötthetstillstånd vara att betrakta som sjukdom. På samma sätt bör graviditet *i sig* inte anses vara sjukdom och ge rätt till sjukpenning. Däremot ska exempelvis uttalade trötthetsbesvär hos en gravid kvinna, som för en icke-gravid person hade bedömts som sjukdomstillstånd, betraktas som sjukdom även om tröttheten beror på graviditeten.

12.3.1 Alternativ till lagändring

Utredningen har övervägt om ökad information om diskrimineringsförbudet, existerande prejudikat om vad som ska anses vara sjukdom under graviditet samt hovrättsdomen från 2010 skulle kunna fungera som ett alternativ till ett tillägg i SFB.

Utredningen bedömer att frågan om graviditetsbesvär och gränsdragningen mot sjukdom har långa anor och att innebörden i socialvårdskommitténs uttalande från 1944 är välkänt. Vidare är hovrättsdomen inte ett prejudikat från högsta instans och måste därför inte följas. Utredningen anser att en informationsinsats är behövlig, men att en sådan insats inte är tillräckligt effektiv på lång sikt och riskerar att aldrig nå fram till vissa sjukskrivande läkare. Diskrimineringsförbudet och den aktuella domen har funnits i mer än tio år, trots detta

påverkar sjukdomsbegreppet regioners rutiner för sjukskrivning av gravida och det förekommer att sjukpenningärenden på Försäkringskassan handläggs på ett sätt som riskerar att vara diskriminerande. Sveriges läkarförbund har därutöver beskrivit för utredningen att det saknas fullt ut fungerande kanaler för informationsspridning till läkarkåren inom regionerna. De beskriver även att kunskapen om försäkringsmedicin varierar stort mellan olika specialiteter, vilket studier från Karolinska Institutet bekräftar.¹⁸

En ytterligare nackdel med enbart en informationsinsats är att uttalandet om sjukdomsbegreppet i förarbeten från 1944 då alltjämt kommer att finnas kvar och riskerar att återkomma i tillämpningen framöver, eftersom det inte finns någon lagstiftning som stadgar något annat om sjukdomsbegreppet än vad som står i förarbetet. Försäkringskassan valde att överklaga hovrättsdomen och har inte, sedan Högsta domstolen vägrade prövningstillstånd, förtydligt hur myndigheten i framtiden avser att tillämpa sjukpenningreglerna gällande gravida. Försäkringskassan har dock uppgett till utredningen att de till sommaren 2023 avser att uppdatera sin vägledning med den aktuella domen samt resonemang om icke-diskriminering av gravida. Utredningen har dock inte fått ta del av något utkast och kan därför inte bedöma skrivningarna.

Till sist, till skillnad från många andra grupper som berörs av villkoren i sjukpenningen har gravida inte någon patientorganisation som kontinuerligt kan driva på i frågorna och löpande granska hur lagstiftningen efterlevs och praxis utformas.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att den föreslagna lagstiftningen är nödvändig. Den tydlighet och beständighet som en ändring i socialförsäkringsbalken innebär är nödvändig att skapa ett likvärdigt socialförsäkringsskydd för sjuka gravida och icke-gravida.

¹⁸ Karolinska institutet (2018), *Läkares erfarenheter av Socialstyrelsens försäkringsmedicinska beslutsstöd och av digitalisering av läkarintyg*.

12.4 Socialstyrelsen ska granska sjukskrivningar av gravida

Utredningens förslag: Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att granska sjukskrivningar av gravida för att undersöka om könsdiskriminering förekommer samt om sjukskrivningspraxis av gravida är likvärdig över landet. Vid behov ska förslag på åtgärder lämnas.

Utredningens bedömning: Socialstyrelsen bör mot bakgrund av förslaget om tillägg i 27 kap. 2 § SFB uppdatera det nyligen framtagna nationella kunskapsstödet om försäkringsmedicin.

Gränsdragningen mellan sjukdom och graviditet är, som flera tidigare utredningar har konstaterat, flytande. Detta medför att sjukskrivningsprocessen är särskilt komplicerad för gravida och att det finns risk för att gravida diskrimineras relativt andra försäkrade. Som utredningen beskrivit i avsnitt 9.2.2 har vissa regioner rutiner avseende sjukskrivning av gravida som tydligt relaterar till socialvårdskommitténs sjukdomsbegrepp från 1944, i vilket besvär relaterade till graviditet beskrivs som normala livstillstånd och ingen sjukdom. Även andra regioner beskriver för utredningen hur de förhåller sig till sjukdomsbegreppet och att de anser att det är till nackdel för de gravida. Sjukdomsbegreppet, i den del som beskriver besvär relaterade till graviditet som en del av det naturliga livsförloppet och alltså inte sjukdom, strider enligt utredningens mening mot diskrimineringsförbudet. Det står även i konflikt med det jämställdhetspolitiska delmålet om jämställd hälsa.

I statistiken över nyttjandet av socialförsäkringar framgår att av de kvinnor som födde barn under 2019 och som beviljades graviditetsspenning efter att ha varit sjukskrivna var det 56 procent som påbörjade sin period med graviditetsspenning i direkt anslutning till att en period med sjukpenning tog slut.¹⁹ Orsakerna till detta kan vara flera. Det kan handla om dålig kännedom om förmånernas regelverk men även handla om att läkare förhåller sig till ett sjukdomsbegrepp som innebär ökad restriktivitet ju längre fram i graviditeten kvinnan kommer. En sådan tendens syns i de regionala rutiner som utredningen tagit del av.

¹⁹ Utredningens beräkningar.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) påtalar i sitt arbete med att identifiera forskningsfrågor kring graviditetsrelaterad bäckensmärta att gravida med bäckensmärta upplever att det kan vara svårt att få en diagnos och adekvat vård. Kvinnorna i studien beskriver att det finns en allmän uppfattning om att graviditetsrelaterad bäckensmärta ingår i en normal graviditet, att den inte är så besvärande för kvinnan och att den försvinner efter förlossningen. Därför upplever kvinnor att det kan vara svårt att få förståelse för smärtan och funktionspåverkan som denna graviditetskomplikation ger. Exempel på citat ifrån rapporten är ”graviditet är ingen sjukdom” och ”så ont kan det väl inte göra”.²⁰ Det SBU beskriver och det statistiken redovisad ovan visar är problematiskt och indikerar att det kan finnas problem med sjukskrivningar och rätten till jämlik vård utifrån uppfattningen av vad som är normalt i en graviditet. Det går dock inte att kvantifiera problemet avseende hur vanligt det är att gravida avstår att söka vård eller sjukskrivning eller nekas sådan mot bakgrund av läkares utgångspunkt i sjukdomsbegreppets exkludering av graviditetsbesvär.

Socialstyrelsen har under utredningstidens gång tagit fram ett nytt nationellt kunskapsstöd avseende försäkringsmedicin i hälso- och sjukvården. I remissversionen av detta dokument finns ingen hänvisning till Socialvårdskommitténs sjukdomsbegrepp. I stället beskrivs att bedömning av arbetsförmåga alltid måste ske individuellt utifrån individens unika förutsättningar och sysselsättning samt att bemötande, vård och behandling ska erbjudas på lika villkor till alla. Hänvisning görs till denna utredning samt Jämlikhetskommissionens konstaterande att gravida ställs inför högre krav för rätt till sjukpenning än andra arbetstagare. Socialstyrelsen ämnar även ta bort de övergripande principerna för sjukskrivning inom ramen för det försäkringsmedicinska beslutsstödet, i vilka hänvisning i dag görs till det här diskuterade sjukdomsbegreppet. Utredningen anser att Socialstyrelsens nya kunskapsstöd bör innebära att risken för att gravida ska diskrimineras när de söker vård eller söker sjukskrivning minskar. Att så faktiskt sker, och om det sker över hela landet är dock inte säkert. Det faktum att regionernas rutiner avseende sjukskrivning av gravida ser olika ut tyder på att det kan finnas regionala variationer i frågan, något som uppmärksammats redan vid införandet av graviditetspenningen samt av Föräldraförsäkringsutred-

²⁰ SBU (2022), *Graviditetsrelaterad bäckensmärta*.

ningen 2005.²¹ Utredningen föreslår mot denna bakgrund att Socialstyrelsen ges i uppdrag att granska hur sjukskrivning av gravida tillämpas i syfte att undersöka om könsdiskriminering förekommer vid dessa situationer och om sjukskrivningspraxis av gravida är likvärdig över landet. Vid behov ska förslag på åtgärder lämnas.

Det är utredningens uppfattning att läkares kännedom om socialförsäkringsskyddet som det ser ut för gravida behöver stärkas. Sveriges läkarförbund delar denna syn och har för utredningen påtalat att det finns problem med hur den försäkringsmedicinska fortbildningen av redan examinerade läkare sker. Studier från Karolinska Institutet bekräftar att det finns brister i läkares kännedom om det försäkringsmedicinska regelverket.²² Detta gäller dock inte enbart förmåner som berör gravida, även om de komplexa regelverken rörande arbetsförmågenedsättning vid graviditet kan innebära särskilda utmaningar. Läkares bristande kännedom om försäkringsmedicin bör enligt utredningens mening hanteras samlat, och de överväganden som behöver göras i denna fråga ligger därmed utanför utredningens ramar.

Socialstyrelsen har som kunskapsmyndighet ansvar för att tillräckliga beslutsstöd för vården finns tillgängliga samt hålls uppdaterade. Socialstyrelsen bör enligt utredningens bedömning mot bakgrund av förslaget om tillägg i 27 kap. 2 § SFB uppdatera det nyligen framtagna nationella kunskapsstödet om försäkringsmedicin i hälso- och sjukvården.

12.5 Regelverket för graviditetspenning behöver moderniseras

Utredningens bedömning: Regelverket för graviditetspenning behöver moderniseras så att det i högre grad än i dag utgör ett fungerande socialförsäkringsskydd för gravida arbetstagare.

Inkomsttaket för graviditetspenningen har inte höjts i takt med att höjningar gjorts inom sjukpenning. En gravid som beviljas graviditetspenning får som mest knappt 80 procent av sin inkomst upp till inkomsttaket på 7,5 prisbasbelopp. Arbetsförmågenedsättning på

²¹ SOU 2005:73, s. 215.

²² Karolinska institutet (2018), *Läkares erfarenheter av Socialstyrelsens försäkringsmedicinska beslutsstöd och av digitalisering av läkarintyg*.

grund av graviditet ger därmed gravida med något högre inkomster ett sämre inkomstskydd än om deras arbetsförmågenedsättning hade bedömts bero på sjukdom.

Graviditetspenning för nedsatt arbetsförmåga (10 kap. 2 § SFB) kan bara utges när den gravida kvinnan har ett *fysiskt påfrestande arbete*. Graviditetspenning för nedsatt arbetsförmåga kan alltså inte utgå för psykiskt påfrestande arbetsuppgifter eller för arbeten som inte bedöms nog fysiskt påfrestande av Försäkringskassan. Psykisk uttrötning och starkt psykiskt påfrestande arbete är dock risker som ska beaktas vid en riskbedömning av den gravidas arbetsmiljö. Graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön kan utgå vid exponering för dessa risker om arbetsgivaren bedömer att risken inte kan undanröjas och omplacering inte kan komma till stånd. Mycket talar för att kännedomen om dessa och andra risker i arbetsmiljön för gravida behöver förbättras.

Efter att den gravidas arbete har bedömts vara objektivt fysiskt påfrestande ska det göras en sammanvägd bedömning av arbetsuppgifterna och kvinnans förmåga att utföra dem. Denna sammanvägning tycks göras i för få fall. Dessutom får inte psykiska besvär som påverkar arbetsförmågan i ett fysiskt ansträngande arbete beaktas när arbetsförmågan bedöms.

Rätten till omplacering är ett viktigt jämställdhetspolitiskt verktyg. När rätten till omplacering vid graviditet infördes sades i förarbetena att en sådan rätt är angelägen med hänsyn till jämställdheten mellan kvinnor och män i arbetslivet och att samhället på detta sätt slår vakt om kvinnornas rätt till arbete också under graviditeten.²³ Som utredningen har visat i avsnitt 9.9.8, är den information som arbetsgivaren inkommer med i sitt arbetsgivarutlåtande avseende omplacering ofta bristfällig. Försäkringskassan har svårt att bedöma vilka överväganden om omplacering som gjorts. Detta trots att mödraskyddsdirektivet ställer krav på att anledningarna till att omplacering inte har kunnat komma till stånd ska vara tydligt redovisade.²⁴ Tydligare reglering kring arbetsgivarutlåtandena behövs.

Graviditetspenning betalas inte för de tio sista dagarna innan beräknad förlossning, varken när arbetstagaren är förbjuden att arbeta på grund av risker i arbetsmiljön eller vid graviditetspenning vid ned-

²³ Prop. 1978/79:168, s. 65.

²⁴ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG), artikel 5.3.

satt arbetsförmåga. Ett flertal utredningar har kommenterat frågan om graviditetspenningens förmånsperiod. En förlängning av förmånsperioden till dagen för faktisk eller beräknad förlossning har föreslagits av Delegationen för jämställdhet i arbetslivet²⁵ och Jämlikhetskommissionen²⁶. Utredningen om en modern föräldraförsäkring föreslog en förlängning av graviditetspenningen till dagen före den beräknade förlossningen. Utredningen påpekade att de förhållanden som legat till grund för graviditetspenning inte upphört att vara giltiga bara för att fler kvinnor kan antas behöva möjlighet till vila och återhämtning.²⁷

Mot denna bakgrund lämnar utredningen nedan ett antal förslag i syfte att modernisera regelverket för graviditetspenningen.

12.6 Inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst vid graviditetspenning ska höjas

Utredningens förslag: Inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst vid graviditetspenning ska höjas från 7,5 till 10 prisbasbelopp. En ändring med denna innebörd föreslås därför i 10 kap. 11 § SFB.

Utredningen har i uppdrag att göra socialförsäkringsskyddet vid arbetsförmåga nedsatt på grund av graviditet likvärdigt med det som gäller arbetsförmåga nedsatt på grund av sjukdom. Utredningen ska även se över inkomstbortfallsprincipen i förmånen.

Vid tillskapandet av graviditetspenningen beskrevs förmånen som en form av sjukpenning och ersättning utgick på samma nivå. I budgetpropositionen för 2018 föreslogs en höjning av inkomsttaket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst från 7,5 till 8 prisbasbelopp från och med den 1 juli 2018.²⁸ Motivet var att de reala inkomsterna hade ökat och att inkomstbortfallsprincipen i förmånerna därmed urholkats. De förmåner som föreslogs höjas var bl.a. sjukpenning och rehabiliteringspenning. Ett uttryckligt undantag gjordes

²⁵ SOU 2015:50, s. 274.

²⁶ SOU 2020:46, s. 849.

²⁷ SOU 2017:101, s. 614.

²⁸ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 10.

för graviditetspenningen och den tillfälliga föräldrapenningen som även fortsatt hade ett tak på 7,5 prisbasbelopp. I januari 2022 höjdes taket i sjukpenningen ytterligare och ligger nu på 10 prisbasbelopp.²⁹ Prisbasbeloppet är 52 500 kronor år 2023. Dagersättningen i graviditetspenning blir därmed som högst 837 kronor, i jämförelse med 1 116 kronor för sjukpenning.

De motiv som anförts vid höjningen av sjukpenningen och andra förmåner är giltiga även avseende graviditetspenningen. Det saknas anledning att göra skillnad på sjukpenning och graviditetspenning i detta avseende. Den statistik som utredningen tagit fram visar att bland de gravida som födde barn under 2020 var det ungefär 30 procent som under 2018 hade inkomster över taket i graviditetspenningen. Många arbetsgivare kompenserar dessutom för lönebortfall vid sjukskrivning genom kollektivavtal som innebär en utfyllnad utöver sjukpenningen till cirka 90 procent av lönen. Motsvarande ersättning finns inte i de stora avtalsområdena när det gäller graviditetspenning. Detta förstärker skillnaderna mellan ersättningarna och gör det än mer fördelaktigt att beviljas sjukpenning framför graviditetspenning. I tabellen nedan visas hur inkomsten påverkas i olika yrken beroende på om den sökande beviljas sjukpenning eller graviditetspenning.

Tabell 12.1 Inkomster, utfall år 2023 av förmån med och utan kollektivavtalad ersättning i olika yrken

För graviditetspenning saknas i de flesta fall kollektivavtalad ersättning

| Yrke | Lön | Sjukpenning utan avtal | Sjukpenning med avtal | Graviditetspenning |
|-----------------|--------|------------------------|-----------------------|--------------------|
| Undersköterska | 30 300 | 23 190 | 26 220 | 23 510 |
| Grundskollärare | 36 900 | 28 240 | 31 930 | 25 460 |
| Veterinär | 45 000 | 33 480 | 38 980 | 25 460 |

Källa: Ersättningskollen, www.ersattningskollen.se. Löner från SCB:s lönestatistik 2023.

Skillnaderna mellan de båda ersättningarna är större i yrken med högre inkomster. För en grundskolelärare ersätter graviditetspenning 68 procent av inkomsten, medan sjukpenning med tillkommande kollektivavtalad ersättning ersätter 86 procent. För en veterinär ersätter graviditetspenningen endast 57 procent av inkomsten medan sjukpen-

²⁹ Sedan 1 januari 2022.

ningen med tillkommande kollektivavtalade ersättningar ersätter 86 procent. Graviditetspenning kan beviljas i vitt skilda yrken och ersättningsperioden kan bli lång. En lång period med så pass låg kompensationsnivå kan bli kännbar för gravida med något högre löner.

Utredningen om en modern föräldraförsäkring föreslog redan 2017 att ersättningen inom ramen för graviditetspenningen borde ligga på samma nivå som sjukpenningen.³⁰ Utredningen instämmer i detta och lämnar därför ett förslag med den innebörden i form av en ändring av 10 kap. 11 § SFB. Utredningen anser att en höjning av taket för den sjukpenninggrundande inkomsten inom graviditetspenningen till samma nivå som inom sjukpenningen är ett viktigt förslag ur jämställdhetssynpunkt. Ekonomisk självständighet är en viktig aspekt av den ekonomiska jämställdheten. Att den gravida som inte kan eller får arbeta på grund av sin graviditet ersätts på en skälig nivå bidrar till detta. Det ter sig enligt utredningen orimligt att en kvinna vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av graviditet eller som förhindras att arbeta på grund av risker i arbetsmiljön ska erhålla en lägre ersättning än en person som på grund av sjukdom inte kan arbeta.

Gränsen mellan vad som ska anses vara sjukdom och graviditetsbesvär är, som tidigare kapitel redogjort för i detalj, inte alltid lätt att dra. Skillnaden mellan ersättningsnivåerna innebär att det är mer lönsamt för en gravid att få sina besvär klassade som sjukliga. En ersättning på samma nivå innebär att denna gränsdragningsproblematik kan antas minska.

Förslaget innebär en höjning av taket inom graviditetspenningen till samma nivå som i sjukpenningen. Utredningen anser att det är önskvärt att de två förmånernas tak framöver följer varandra men inser att en sådan uttalad regel kan vara kostsam och att en stegvis höjning av inkomsttak för olika förmåner ibland kan komma att vara nödvändig. Utredningen förslår därför inte en lösning där de två taken lagtekniskt kopplas till varandra.

Skillnaden i att kollektivavtalade eller privata tilläggsförsäkringar kan betalas ut när en kvinna är sjukskriven med sjukpenning men inte när hon har graviditetspenning kvarstår. Det gör att även med en höjning av taket för den sjukpenninggrundande inkomsten i graviditetspenningen kvarstår skillnader i faktisk kompensationsnivå mellan förmånerna. Detta är dock en fråga för arbetsmarknadens parter.

³⁰ SOU 2017:101, s. 614.

12.7 Det ska inte i dagsläget införas en självständig rätt till graviditetspenning vid psykiskt påfrestande arbete

Utredningens bedömning: Det ska inte i dagsläget införas en självständig rätt till graviditetspenning vid psykiskt påfrestande arbete. Informationen om risker i arbetsmiljön för gravida behöver förbättras. Det gäller både fysiska och psykiska arbetsmiljörisker.

Graviditetspenning kan betalas ut för nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete eller för risker i arbetsmiljön. Arbetsförhållanden som medför eller har medfört psykisk uttröttnings eller stark psykisk påfrestande är risker som kan ligga till grund för graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön.

Utredningen har enligt direktiven i uppdrag att se över för vilka situationer graviditetspenning ska kunna utgå. I detta arbete ska utgångspunkten vara aktuell forskning. Utredningen har i avsnitt 9.4.3 presenterat aktuell forskning avseende arbetsrelaterad psykisk påfrestande under graviditeten. Inom forskningen har ett antal olika aspekter av psykiskt påfrestande arbete undersökts, så som arbetstider och relationen mellan krav och resurser i arbetet. Forskningsbilden är inte entydig och ytterligare forskning kan göra att bilden klarnar. Flera regioner och t.ex. Svenska barnmorskeförbundet har påtalat vikten av att en rätt till graviditetspenning för psykiskt påfrestande arbeten införs. Det bedöms av dessa som en avsevärd modernisering av regelverket och beskrivs ligga mer i linje med dagens arbetliv än nuvarande graviditetspenning.

Statistik från Arbetsmiljöundersökningen för år 2021 visar att 25 procent av kvinnorna i åldern 16–29 år uppger sig ha ett arbete som i hög grad är psykiskt påfrestande. För åldersgruppen 30–49 år är andelen 23 procent.³¹ Kvinnors arbetsmiljöer är ofta mer psykiskt krävande än mäns, och resurser och förutsättningar för chefer att arbeta med systematiskt arbetsmiljöarbete är ofta sämre i kvinnodominerade yrken.³² Fler kvinnor är i dag tidsbegränsat anställda än när graviditetspenningen infördes. Enligt en sammanställning från SCB upplever tidsbegränsat anställda i högre grad än tillsvidareanställda att de

³¹ Arbetsmiljöverket (2022), *Arbetsmiljön 2021*.

³² Skr. 2020/21:92 och Arbetsmiljöverket (2017), *En vitbok om kvinnors arbetsmiljö*.

saknar inflytande över sin arbetssituation.³³ En litteraturoversikt från Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) visar att personer som upplever en arbetssituation med små möjligheter att påverka, i kombination med alltför höga krav, har större risk att utveckla depressionssymtom.³⁴

Överväganden avseende rätt till graviditetspenning vid psykiskt påfrestande arbete

Det är enligt utredningens mening otvetydigt så att det finns arbetsuppgifter som är psykiskt påfrestande och kan vara svåra att utföra för en gravid på grund av den ökade belastningen som graviditeten kan innebära.

För att något ska kunna föras in som en självständig grund för en rätt till graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga bedömer utredningen att det krävs objektiva kriterier, mätbara arbetsförhållanden, att utgå från. Motsvarande krav inom ramen för dagens graviditetspenning är t.ex. att kvinnan måste stå eller gå under stor del av dagen, lyfta relativt tungt eller arbeta i trånga utrymmen. För att något ska kunna ligga till grund för en rätt till graviditetspenning krävs även att det rör sig om arbetsförhållanden som inte kan betecknas som arbetsmiljöproblem som ska hanteras inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet, och att arbetsuppgifternas psykiskt påfrestande påverkan kvarstår trots att arbetsgivaren uppfyller sitt ansvar avseende anpassning.

Många aspekter av psykiskt påfrestande arbete som undersökts inom forskningen, t.ex. högt arbetstempo eller höga krav på produktion, är sådant som är vanligt förekommande i yrken där rätt till graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga ofta redan föreligger. Utredningen har därför primärt ansett det motiverat att söka en möjlig utvidgning för de grupper som har ett psykiskt påfrestande arbete men inte bedöms ha ett fysiskt påfrestande arbete och därför inte kan beviljas graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga. Det har dock enligt utredningen varit svårt att hitta de objektiva kriterier som skulle kunna ligga till grund för graviditetspenning för nedsatt arbetsförmåga i psykiskt påfrestande arbete. Utredningen har därför undersökt möjligheten att utvidga graviditetspenningen vid nedsatt

³³ SCB (2014), *Tidsbegränsat anställda oroliga för ekonomin*.

³⁴ SBU (2014), *Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom*.

arbetsförmåga utifrån de förhållanden som i dag kan ge rätt till graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön. Graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön lämnas i dag för arbetsförhållanden som kan medföra eller har medfört psykisk uttrötning och stark psykisk påfrestning och därmed jämförbara förhållanden.³⁵ Detta skulle därmed enligt utredningen kunna vara en lämplig utgångspunkt för en utvidgning av graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga till att omfatta även visst psykiskt ansträngande arbete. Det skulle innebära att arbetsgivaren inte längre behövde förbjuda den anställda att arbeta för att graviditetspenning skulle kunna beviljas för dessa arbetsförhållanden. Någon närmare beskrivning av vilka arbetsförhållanden som detta kan tänkas avse finns, som utredningen tidigare beskrivit i avsnitt 9.4, dock inte i AFS 2007:5 som avhandlar risker i arbetsmiljön för gravida. Det framgår i kommentarerna till bilagan där riskfaktorer räknas upp att stora psykiska påfrestningar kan förekomma i arbeten där det förekommer hot och våld. Men våld, och hot om våld, är också egna riskfaktorer och kan i sig ge rätt till graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön, varför utredningen endast ser det som ett exempel och inte en uttömmande beskrivning av arbete som innebär stora psykiska påfrestningar. Psykisk uttrötning berörs inte i kommentarerna. Det framgår dock av kommentarerna att det är viktigt att göra en individuell bedömning av den totala psykiska belastningen och ta hänsyn till den oro för graviditeten som kvinnan kan känna på grund av arbetssituationen.

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) återkommer begreppet stark psykisk påfrestning. Där framgår att arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att motverka att arbetsuppgifter och arbetssituationer som är starkt psykiskt påfrestande leder till ohälsa hos arbetstagarna (11 §). Men paragrafen avser enligt uppgift från Arbetsmiljöverket endast särskilt uppkomna situationer. I övrigt gäller att arbete som är psykiskt belastande m.m. hanteras med hjälp av de resurser som finns inom respektive yrke i form av kompetens, arbetsmetoder och kollegialt stöd, det som regleras i 9 och 10 §§. I de allmänna råden exemplifierar myndigheten arbetsuppgifter och arbetssituationer som kan vara starkt psykiskt påfrestande som arbete som innebär att bemöta människor i svåra situationer, utsättas för trauman, lösa konflikter och fatta svåra beslut under press där också etiska dilemman ingår.

³⁵ AFS 2007:5.

Detta är således nytillkomna arbetsuppgifter, i särskilt uppkomna situationer och alltså inte vanliga inslag i arbetet, som inte anses vara rena arbetsmiljöproblem- och som i vissa yrkesgrupper kan antas kvarstå trots att anpassningsansvaret har uppfyllts.

I Arbetsmiljöverkets vägledning beskrivs starkt psykiskt påfrestande arbete som arbete som handlar om att bemöta människor i svåra situationer. Exempelvis människor med svåra sjukdomar, i misär, med stort hjälpbehov, i kris eller som är utsatta för hot och våld. Det kan även handla om att fatta svåra beslut som man vet kommer att drabba människor allvarligt.³⁶ Utredningen anser att en graviditetsspenning för nedsatt arbetsförmåga med fokus på de ovan beskrivna aspekterna av psykiskt påfrestande arbete till exempel skulle kunna beröra vissa typer av läkare, sjuksköterskor och socio-nomer. Läkare och socio-nomer är yrkesgrupper som mer sällan eller aldrig beviljas graviditetsspenning för nedsatt arbetsförmåga i dag. Precis som vid graviditetsspenning för nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete skulle förekomsten av dessa typer av arbetsuppgifter under arbetsdagen vara av vikt. En sammanvägning skulle göras av den enskilda kvinnans besvär och arbetets art. Vidare skulle möjligheterna till anpassning och omplacering vara uttömda för att förmånen skulle kunna beviljas.

För att arbetsförhållanden ska kunna ligga till grund för graviditetsspenning krävs dock att det finns en viss frekvens i förekomsten av dem, samt en viss grad av varaktighet under en längre period. Det faktum att det starkt psykiska påfrestande arbetet som Arbetsmiljöverket beskriver i AFS 2015:4 handlar om särskilda situationer som kan uppstå gör att det blir svårt att tala om det som arbetsvillkor som skulle kunna föreligga under någon längre tid utan att börja betraktas som arbetsmiljöproblem som ska åtgärdas. Därmed blir det svårt att lägga dessa förhållanden till grund för graviditetsspenning vid nedsatt arbetsförmåga.

Det är utredningens uppfattning att definitionen av vad som ska anses vara psykiskt påfrestande arbete för gravida, trots utgångspunkten i det som redan kan ge rätt till graviditetsspenning vid risker, därmed fortfarande är för oprecis för att vara grund för regelgivning när det gäller graviditetsspenning vid nedsatt arbetsförmåga. Gruppen som skulle medges graviditetsspenning riskerar med andra ord att bli

³⁶ Arbetsmiljöverket (2015). *Vägledning till föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4*.

mycket stor och viktigt arbetsmiljöarbete riskerar att tappa fart om det blir otydligt vilka förhållanden som primärt ska anses vara arbetsmiljöproblem. som ska åtgärdas, respektive vilka förhållanden som kan ligga till grund för graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga. Det saknas enligt utredningen relevant underlag för att ytterligare avgränsningar av gruppen ska kunna göras i dagsläget.

Utredningen skriver i avsnitt 9.4 om låg grad av eget beslutsutrymme och att aktuell forskning har visat att det kan öka riskerna för bl.a. graviditetsdiabetes. Utredningen har övervägt om detta även skulle kunna ligga till grund för en självständig rätt till graviditetspenning vid psykiskt påfrestande arbete. Utredningen har emellertid gjort bedömningen att det i dagsläget är ett för smalt underlag för att basera en ny delförmån på. Låg grad av eget beslutsutrymme är dock en risk i den gravidas arbetsmiljö som ska bedömas som andra risker och som kan ge rätt till graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön. Det bör även, på samma sätt som ensamarbete i dag beaktas, beaktas vid bedömningen av om arbetet är fysiskt påfrestande eller inte, vid bedömningen av rätten till graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete.

Mot den samlade bakgrunden som beskrivits ovan har utredningen inte bedömt det möjligt att lämna ett förslag om graviditetspenning vid psykiskt påfrestande arbete. Framtida forskning kring gravida och psykisk påfrestande kan leda till att avgränsningar av vilka aspekter i det psykiskt påfrestande arbetet som ska beaktas låter sig göras enklare- och att det kan finnas fler tydliga arbetsmiljöfaktorer att basera en sådan förmån på. Utredningen anser därför att det i uppföljningen av förslagen längre fram bör undersökas om forskningsläget förändrats.

Utredningen vill i detta sammanhang lyfta AFS 2015:4 och dess fokus på social och organisatorisk arbetsmiljö. I och med att dessa frågor har förts in i föreskrift på ett tydligt sätt och att deras status därmed höjts bedömer utredningen att det finns förutsättningar för en generell förbättring av den psykiska arbetsmiljön. I betänkandet Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus (SOU 2022:45) påpekas att antalet förelägganden i dessa frågor ökat. Det föreslås också att Arbetsmiljöverkets bemyndigande att föreskriva om sanktionsavgifter utökas så att myndigheten får möjlighet att koppla föreskriften till sanktionsavgifter oavsett om det är fråga om dokumentationskrav

eller annat krav.³⁷ Detta kan leda till ytterligare förbättringar i den sociala och organisatoriska arbetsmiljön.

Kvinnor vars arbeten är psykiskt påfrestande, men inte fysiskt påfrestande, står i dag inte utan rätt till graviditetspenning, men det krävs att arbetsgivare bedömer arbetsförhållandena som risker för den gravida i enlighet med AFS 2007:5. Arbetsgivares kännedom om riskfaktorer samt krav på handling blir avgörande för att rätten ska kunna realiseras. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att Arbetsmiljöverket ska ges i uppdrag att undersöka arbetsgivares kännedom om risker i arbetsmiljön för gravida och vid behov föreslå åtgärder för att denna ska förbättras, se avsnitt 12.19.

Utredningen föreslår dessutom att Myndigheten för arbetsmiljökunskap ges i uppdrag att sammanställa och sprida information om risker i arbetsmiljön för gravida, se avsnitt 12.19. Inte minst de psykosociala riskerna för gravida bör lyftas i ett sådant arbete för att öka kännedomen om dessa risker hos såväl arbetstagare som arbetsgivare. Med bättre kännedom om psykiska risker i arbetsmiljön för gravida kan frågan antas prioriteras högre i arbetsmiljöarbetet, men även innebära att fler gravida, när anpassning och omplacering inte är möjlig, förbjuds att arbeta mot bakgrund av sådana risker.

Alternativ lösning

Utredningen har övervägt andra sätt att vidga rätten till graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga för att även inkludera gravida med psykiskt påfrestande arbeten. Utredningen har som ett alternativ övervägt att slopa kravet på fysiskt påfrestande arbetsuppgifter som grund för rätten till graviditetspenning. Graviditetspenning skulle i stället kunna utgå för alla typer av arbeten om de villkor som redan i övrigt finns i 10 kap. 2 § SFB är uppfyllda, dvs om graviditeten sätter ned arbetsförmågan med minst en fjärdedel. Graviditetspenningen skulle i sin systematik bli mer lik sjukpenningen och skulle bli en slags sjukpenning för friska gravida. Dock med större fokus på omplacering än vad som är fallet i sjukpenningen.

En vidgad krets av gravida som kan få graviditetspenning skulle medföra en mer generös försäkring, med fördelar i form av bland annat möjlighet till vila och återhämtning för fler gravida kvinnor

³⁷ SOU 2022:45, s. 247.

och potentiellt mindre gränsdragningsproblematik mellan graviditetspenning och sjukpenning. Med detta alternativ skulle alla gravida, oavsett arbetsuppgifter och arbetsmiljö, kvalificera sig för en individuell bedömning av arbetsförmågans nedsättning. Det skulle vara positivt ur jämlikhetssynpunkt eftersom den skulle beakta alla former av funktionsvariationer. Varje ärende skulle fortsatt behöva bedömas utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet, men bedömningarna av arbetets art som fysiskt ansträngande skulle inte längre behöva göras.

Ändringen skulle innebära att det generellt sett blev lättare att få graviditetspenning och att fler kvinnor skulle omfattas. Det skulle avsevärt öka statens kostnader för graviditetspenning, även om viss del kan kvittas mot minskade kostnader i sjukpenningen. En del gravida som i dag beviljas sjukpenning skulle välja att söka graviditetspenning i stället, t.ex. på grund av att graviditetspenning ofta beviljas för längre perioder samt inte kräver ett läkarintyg. Det är även tänkbart att en del av de gravida som i dag slussas från sjukpenning till graviditetspenning när den förmånsperioden inträder skulle hänvisas till graviditetspenningen direkt i stället. Möjligen skulle även vården belastas något mindre i och med att den tillkommande gruppen inte behövde besöka läkare i syfte att få en sjukskrivning.

I graviditetspenningärenden finns inget krav på läkarintyg och oftast förekommer inget medicinskt underlag. Om fokus flyttas till enbart kvinnans arbetsförmågenedsättning i relation till aktuellt arbete utan någon objektiv bedömning av arbetets art, försvinner de objektiva kriterierna för förmånen helt. Utredningen anser att detta är problematiskt. Den möjliga ledighetsperioden kan bli lång. Att bara utgå från kvinnans uppgifter bedömer utredningen blir ett för svagt underlag med stor potential för överkompensation, dålig träffsäkerhet och eventuellt även felaktiga utbetalningar och incitament till överutnyttjande. För att upprätthålla försäkringstanken är det nödvändigt med någon form av intyg om arbetsförmågenedsättningen. Det är dock oklart vilken yrkesgrupp som skulle komma i fråga givet att läkare bedömer och behandlar arbetsförmågenedsättning som beror av sjukdom och att detta inte ingår i barnmorskans yrkeskompetens.

Alternativet skulle innebära att rätten till omplacering enligt FLL skulle gälla samtliga friska kvinnor med nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet. Arbetsgivarna har redan i dag ett ansvar för samtliga gra-

vida anställda, och det får förutsättas att det redan i dag sker många anpassningar av arbetet för den tillkommande gruppen. Skillnaden ligger alltså primärt i att fler arbetsgivare får i uppgift att utreda omplaceringsmöjligheter samt möjlighet att ge ledighet utan lön när omplacering inte är möjlig (20 § andra stycket FLL).

Det skulle bli mer oförutsebart för arbetsgivare om deras gravida anställda skulle komma att vara frånvarande från arbetet med graviditetsspenning eller inte, eftersom det inte längre skulle påverkas av arbetets art utan endast av en arbetsförmågenedsättning. Det skulle göra verksamheten mer svårplanerad för arbetsgivare. Oförutsebarhet och det faktum att alla kvinnor teoretiskt sett skulle omfattas av rätten till graviditetsspenning skulle göra kvinnor till riskarbetskraft i högre grad än i dag. Detta är enligt utredningens mening en stor nackdel med alternativet.

Alternativet ligger inte i linje med det ursprungliga syftet med graviditetsspenningen, utan skulle närmast få ses som en ny slags förmån. Med det här alternativet bedömer utredningen sannolikheten att många kvinnor skulle söka graviditetsspenning under den senare delen av graviditeten som stor. Det skulle dessutom vara svårt att ansöka om graviditetsspenning tidigare än när arbetsförmågenedsättningen inträffat eftersom några objektiva kriterier för rätten till graviditetsspenning inte skulle finnas. Anmälningstiden skulle behöva ses över och potentiellt även möjligheten att få försörjning under tiden en ansökan sent i graviditeten behandlas.

Sammantaget anser utredningen att det finns många svagheter med en sådan här modell, samtidigt som mycket också är tilltalande. Att stöpa om graviditetsspenningen på det här övervägda sättet är stor förändring med potentiella effekter långt fram i tiden. Utredningen anser därmed inte att alternativets fördelar i dagsläget överväger dess nackdelar. Att förbättra informationen om de psykiska risker som kan finnas i gravidas arbetsmiljöer, om arbetsgivares skyldighet att förbjuda den gravida att arbeta ifall riskerna inte kan elimineras och omplacering inte är möjlig samt rätten till ersättning inom graviditetsspenningen vid dessa risker kan innebära avsevärda förbättringar för gravida i psykiskt påfrestande arbeten – och det med lägre kostnader och kort startsträcka.

12.8 Förtydliganden och tillägg gällande fysiskt påfrestande arbete

Utredningens förslag: Det ska förtydligas i 10 kap. 2 § SFB att det är fysiskt påfrestande arbete som kan ge rätt till graviditetspenning. Det ska tilläggas i 10 kap. 2 § SFB att arbetsförmågan kan vara nedsatt av besvär som orsakas eller förvärras av graviditeten. Det innebär att även psykiska besvär ska beaktas vid bedömningen av rätten till graviditetspenning om de påverkar förmågan att utföra fysiskt påfrestande arbete. Det ska också göras ett tillägg till 10 kap. 2 § SFB med innebörden att arbete som inte eller endast med stor svårighet kan utföras på grund av den gravida kvinnans mage, ska anses vara fysiskt påfrestande arbete. Skrivningen i 10 kap. 2 § SFB om omplacering till *annat mindre ansträngande arbete* ska förkortas till omplacering till *annat arbete*.

Utredningens bedömning: Vid bedömningen av om arbetet objektivt sett är att anse som fysiskt påfrestande är det väsentliga att arbetet tämligen regelbundet eller åtminstone till en inte obetydlig del innehåller objektivt fysiskt påfrestande arbetsuppgifter. Tröskeln för vad som objektivt sett ses som fysiskt påfrestande arbete får inte vara för hög. Den sammantagna bedömningen bör ges större utrymme än i dag.

Lagtexten i socialförsäkringsbalken (SFB) om rätten till graviditetspenning innehåller inget krav på fysiskt påfrestande arbetsuppgifter. Att det handlar om fysiskt ansträngande arbeten framgår endast av förarbetena och av FLL. Utredningen har i avsnitt 9.12.1 konstaterat att detta är en brist. Därför föreslår utredningen att lagtexten i 10 kap. 2 § SFB ändras så att det framgår att graviditetspenning kan beviljas vid nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete.

Utredningen bedömer att förslaget kommer att medföra att lagtexten blir tydligare. Det kommer att framgå vad det är som ska prövas och den tidigare bristen i lagtexten läks. Att det framgår av SFB att det är fysiskt påfrestande arbete som avses gör också att reglerna i SFB och FLL kommer att harmonisera med varandra på ett följdriktigt sätt, eftersom begreppet fysiskt påfrestande redan används i FLL.

Enligt 10 kap. 2 § SFB har en gravid rätt till graviditetspenning om hon har nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel i ett fysiskt påfrestande arbete och hon inte kan omplaceras till annat mindre ansträngande arbete. Enligt 10 kap. 3 § SFB har en gravid rätt till graviditetspenning om hon är förbjuden att fortsätta arbeta på grund av risker i arbetsmiljön och inte kan omplaceras till annat arbete. I 10 kap. 3 § SFB står det således inte ”om hon inte kan omplaceras till annat mindre riskfyllt arbete”, men det är naturligtvis underförstått att det arbete hon omplaceras till inte får innebära risker vid graviditet. På samma sätt är det självklart att en gravid med nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete har rätt att bli omplacerad till ett arbete som är mindre ansträngande för henne. Mot denna bakgrund anser utredningen att orden mindre ansträngande är överflödiga och bör utgå. Med förslaget blir formuleringarna i 10 kap. 2 och 3 §§ konsekventa, vilket skapar ökad läsbarhet.

12.8.1 Tröskeln för vad som objektivt sett ses som fysiskt påfrestande arbete får inte vara för hög

Enligt förarbetena är det inte meningen att varje förvärvsarbete ska kunna berättiga till omplacering eller graviditetspenning.³⁸ Detta instämmer utredningen i. Utredningen menar därför att för att bedöma om kvinnans arbete är ett sådant förvärvsarbete som skulle kunna berättiga till graviditetspenning ska det göras en inledande, objektiv bedömning av arbetets art. Om arbetet bedöms vara objektivt fysiskt påfrestande ska sedan en sammanvägd bedömning av kvinnans individuella förmåga och arbetsuppgifterna göras. Det ska alltså göras en stegvis bedömning där frågan om arbetet är objektivt fysiskt påfrestande eller inte bedöms i det första steget.

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 9.5.1 är det inte helt tydligt var den objektiva, nedre gränsen för om ett arbete ska kunna anses som fysiskt påfrestande går. Utredningen anser att fysiskt påfrestande arbete inte kan ges en generell och precis definition utan att det måste avgöras från fall till fall. Dock kan några generella utgångspunkter lämnas till stöd för bedömningen. Det följande utgör utredningens bedömning av hur förarbetena till graviditetspenningen bör tolkas.

³⁸ Prop. 1978/79:168, s. 36.

Med fysiskt påfrestande arbete avses ett arbete som typiskt sett är fysiskt påfrestande för en gravid. Faktorer att beakta är bl.a. om det i arbetet förekommer tunga lyft, om arbetet till stor del utförs stående eller om det innebär påfrestande ensidiga rörelser. Även om arbetet innebär ensamarbete samt låg grad av eget beslutsutrymme är sådant som ska beaktas. För att de ovan nämnda faktorerna skall beaktas bör även krävas att de återkommer tämligen regelbundet.³⁹ Vidare bör den objektiva nivån för vad som anses som fysiskt påfrestande arbetsuppgifter inte sättas för högt. Utredningen har i avsnitt 9.5.2 redogjort för att grupper av kvinnor riskerar att falla utanför tillämpningsområdet för förmånen, om nivån är för hög. Det går inte att utläsa av förarbetena att det är en snäv krets av arbeten som är tänkta att ge rätt till förmånen. Uttrycket som används i förarbetet kan tvärtom anses tala för att många – men inte alla – arbeten som kan vara aktuella för graviditetsspenning. Det väsentliga är, enligt utredningens tolkning, att arbetet tämligen regelbundet eller åtminstone till en inte obetydlig del innehåller objektivt fysiskt påfrestande arbetsuppgifter. Om så är fallet ska därefter en sammanvägd bedömning av arbetets art och kvinnas förmåga att utföra sitt arbete göras.

Mot denna bakgrund anser utredningen att tröskeln för vad som bedöms som objektivt fysiskt påfrestande bör vara relativt låg. Det är utredningens bedömning att förarbetena ger utrymme för en tämligen vid tolkning av begreppet fysiskt påfrestande arbete. Den gravida kvinna som har ett arbete som innehåller fysiskt ansträngande arbetsuppgifter, till en inte obetydlig del, bör kvalificera sig för en närmare bedömning av förmånsrätten. Det innebär inte att alla butiksarbetande kvinnor ska beviljas graviditetsspenning. Men det innebär att butiksarbetande kvinnor, som regel, ska få en bedömning av arbetsuppgifternas art i relation till deras individuella förmåga. För att handläggningen ska ligga i linje med lagstiftarens intention bedömer utredningen att den sammanvägda bedömningen av kvinnans förmåga och besvär i kombination med arbetsuppgifterna behöver ges större betydelse i bedömningarna. Kontorsarbete borde dock även fortsättningsvis, normalt sett, kunna bedömas som sådant arbete som gör att kvinnans ansökan om graviditetsspenning kan avslås utan att en sammanvägd bedömning behöver göras.

³⁹ Prop. 1978/79:168, s. 51.

12.8.2 Samtliga besvär som orsakas eller förvärras av graviditeten ska beaktas vid bedömningen av rätten till graviditetspenning om de påverkar förmågan att utföra fysiskt påfrestande arbete

När arbetet har bedömts vara objektivt fysiskt påfrestande görs en sammanvägd bedömning av arbetet och kvinnans fysiska besvär för att bedöma om hennes arbetsförmåga är nedsatt och i så fall i vilken grad den är nedsatt. I dag är rättsläget, enligt utredningen, sådant att psykiska problem inte får vägas in i bedömningen av rätten till graviditetspenning. Detta är enligt utredningens mening olyckligt.

Graviditetspenningens ursprungliga syfte var att erbjuda inkomstkompensation när den gravida inte kunde arbeta kvar i ett fysiskt påfrestande arbete. Detta eftersom man vid förmånens utformande menade att graviditeten gjorde det svårare att arbeta kvar i sådana arbeten och att kvinnor i dessa yrken därmed hänvisades till ett mer intensivt föräldrapenninguttag under graviditeten. Utredningen anser mot bakgrund av förmånens syfte att det saknas skäl att göra skillnad på olika graviditetsrelaterade besvär som försvårar eller omöjliggör den gravidas arbete i det fysiskt påfrestande arbetet. Utredningen föreslår därför att samtliga av kvinnans besvär som beror på graviditeten eller beror av annan orsak men förvärrats av graviditeten och som påverkar hennes möjlighet att utföra fysiskt påfrestande arbete ska beaktas när hennes besvär ska vägas samman med arbetets art i bedömningen av rätten till graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete. Psykiska besvär, som trötthet, oro eller nedstämdhet, ska därmed beaktas precis som fysiska besvär, som t.ex. foglossning eller ryggsmärtor. Detta är, enligt utredningens mening, en viktig modernisering av regelverket för graviditetspenning. Graviditeten kan t.ex. medföra sömnstörningar som kan göra den gravida mycket trött under arbetstid. Både trötthet och andra psykiska tillstånd kan påverka den gravidas förmåga att utföra fysiskt påfrestande arbetsuppgifter, utan att det bedöms som sjukdom. Den gravida kan på grund av trötthet och oro ha svårt att utföra uppgifter på ett korrekt, säkert och ergonomiskt sätt, med konsekvensen att hon inte kan utföra vissa uppgifter i den takt eller på det sätt som arbetet kräver.

Det är enligt utredningen tänkbart att en diskare, restauranganställd eller ett vårdbiträde vars arbetsuppgifter innebär att hon går och står en hel arbetsdag samt lyfter tungt hade orkat arbeta 25 pro-

cent om hon sovit som vanligt, men att hon till följd av störd natt-sömn har svårare att arbeta på ett riskfritt och ergonomiskt sätt i det tempo som krävs och därför har helt nedsatt arbetsförmåga.⁴⁰

Det bör därför i arbetsförmågebedömningen beaktas om kvinnan uppger sig ha stor trötthet, oro eller andra psykiska besvär. Precis som avseende fysiska besvär ska det framgå hur dessa besvär sätter ner hennes arbetsförmåga i det fysiskt påfrestande arbetet. Utredningen föreslår ett tillägg till 10 kap. 2 § SFB med denna innebörd.

Kvinnans egen uppfattning ska tillmätas vikt. Som huvudregel bör en bedömning av arbetsförmåga kunna göras utifrån de uppgifter som lämnas av kvinnan och hennes arbetsgivare. För det fall Försäkringskassan anser sig inte kunna bedöma återopade besvär påverkan på arbetsförmågan, kan Försäkringskassan begära medicinskt utlåtande. Detta gäller redan i dag för fysiska besvär.

Varken de fysiska eller psykiska besvären behöver ha uppkommit som en följd av arbetet för att beaktas. Besvären ska däremot vara en följd av graviditet eller ha förvärrats på grund av graviditeten, för att de ska beaktas inom ramen för graviditetspenningen. Detta ligger i linje med hur Försäkringskassan i dag bedömer fysiska besvär inom ramen för graviditetspenningen. Psykiska eller fysiska besvär utan koppling till graviditeten hanteras, precis som för icke-gravida, inom ramen för sjukpenningen (om de medför en nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel). Om de psykiska besvären är så påtagliga att de utgör sjukdom, är det sjukpenning som är den förmån som bör komma i fråga. Samma sak gäller redan i dag för fysiska besvär. Det är tänkbart att möjligheten att även beakta psykiska besvär vid bedömningen av arbetsförmågenedsättningen i fysiskt påfrestande arbeten innebär att gränsdragningsproblemen mellan sjukpenning och graviditetspenning ökar. Det är problematiskt enligt utredningens mening, men denna gränsdragningsproblematik har som visats existerat avseende fysiska besvär ända sedan förmånens tillkomst. Utredningens förslag om ett förtydligande i sjukpenningregelverket bör innebära att de besvär som utgör sjukdom i högre utsträckning än i dag kommer att omhändertas inom sjukpenningen.

Förslaget bör leda till att fler kvinnor kan beviljas graviditetspenning till någon del. Det är dock troligt att flertalet kvinnor som

⁴⁰ Den gravidas mående och effekter av detta är inget som kan betraktas som en risk som kan ligga till grund för graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön, eftersom den förmånen utgår för förhållanden i arbetsmiljön.

har psykiska besvär som sätter ned arbetsförmågan i ett fysiskt påfrestande arbete även har fysiska besvär som sätter ned arbetsförmågan och därmed redan i dag beviljas graviditetspenning. Den höga beviljandegraden inom förmånen talar för detta. För arbetsgivarens del innebär det att något fler anställda kan komma att ha rätt till omplacering samt beviljas graviditetspenning. Det är dock fortsatt endast i gruppen gravida med ett fysiskt påfrestande arbete som denna ökning kan ske och för dessa arbetstagare måste arbetsgivaren redan i dag ha en beredskap för att omplacering och graviditetspenning kan bli aktuellt.

Förslaget kan även innebära att arbetstagarens psykiska besvär, som en del av de sammanvägda besvärerna, kan omhändertas inom ramen för graviditetspenningen innan dessa leder till sjukdom. Detta är positivt för den gravida samt för arbetsgivare som får minskade kostnader för sjuklön och eventuella kollektivavtalade tillägg vid sjukdom.

12.8.3 Arbete som inte låter sig göras med anledning av magen ska anses vara fysiskt påfrestande arbete

I avsnitt 9.5.5 har utredningen konstaterat att arbetsuppgifter som hindras av magen under graviditet inte ingår i begreppet fysiskt påfrestande arbetsuppgifter, om de inte dessutom är tunga eller påfrestande av andra anledningar. Detta kan få negativa konsekvenser för vissa gravida, såsom utredningen har påpekat i avsnitt 9.5.5. Utredningen anser därför att det behöver göras en ändring så att även dessa situationer kan omfattas av rätten till graviditetspenning. Utredningen föreslår att ett tillägg med denna innebörd införs i 10 kap. 2 § SFB.

Tillägget är relevant för vad som objektivt är att anse som fysiskt påfrestande arbete (första steget i den stegvisa bedömningen) och innebär att även arbete som inte är tungt, men som ändå inte kan göras eller endast med stor svårighet kan göras på grund av magen, ska ses som fysiskt påfrestande.

Utredningen är medveten om att det kan uppfattas som apart med ett tillägg till lagstiftningen som nämner en specifik kroppsdel och har övervägt andra sätt att lösa problemet. Utredningen har dock inte bedömt det som tillräckligt att endast göra ett förtydligande i författningskommentar och/eller betänkandetext. Att den gravidas magomfång ökar betydligt är den största fysiologiska förändringen hos en gravid. Den gravidas mage är därmed något som i

sig kan förändra förutsättningarna att arbeta på ett påtagligt och särskilt sätt, och detta utan att arbetsförmågan kan anses vara nedsatt eller sjuklig.

Utredningen bedömer att förslaget kommer att innebära att fler gravida, t.ex. vissa kvinnor som arbetar som kassapersonal eller inom tandvården, kan beviljas graviditetspenning än i dag.

12.9 Arbetsgivare ska lämna in utlåtande i ärenden om graviditetspenning

Utredningens förslag: Försäkringskassan ska vända sig till arbetsgivaren i stället för till den gravida för att begära in arbetsgivarutlåtande i ärenden om graviditetspenning. Om det är uppenbart obehövt behöver Försäkringskassan inte begära att arbetsgivaren lämnar in ett utlåtande. Arbetsgivaren blir skyldig att, utöver den uppgiftsskyldighet som redan finns, på begäran lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om graviditetspenning. Ändringar med denna innebörd föreslås i 110 kap. 16 och 31 §§ SFB.

Utredningens bedömning: Försäkringskassan bör se över blanketten för arbetsgivarutlåtande och arbeta för att denna kan fyllas i samt lämnas in elektroniskt. Kvaliteten i arbetsgivarutlåtandena bör följas upp.

I 110 kap. 16 § SFB framgår att när det gäller graviditetspenning får Försäkringskassan begära att kvinnan ger in ett utlåtande från sin arbetsgivare. Enligt förarbetena ska utlåtandet styrka att kvinnan inte kan omplaceras. Av utlåtandet *bör* också framgå anledning till att omplacering inte varit möjlig.⁴¹

I förarbetena till graviditetspenningen lyfts omplaceringsverktyget som ett viktigt verktyg för att trygga kvinnors rätt till arbete.⁴² Det framgår också att arbetsgivaren ska göra ordentliga ansträngningar för att ordna omplaceringen.⁴³ I mödraskyddsdirektivet stadgas att orsaken till att en omplacering inte har kunnat ske ska framgå

⁴¹ Prop. 1984/85:78, s. 120.

⁴² Se t.ex. prop. 1978/89:168, s. 65.

⁴³ Prop. 1984/85:78, s. 85.

av klart redovisade skäl.⁴⁴ Något krav på att klart redovisa skälen till varför omplacering inte kunnat ske fördes inte in i lagstiftningen i och med att mödraskyddsdirektivet implementerades i svensk rätt. I ljuset av mödraskyddsdirektivet ska arbetsgivaren, enligt utredningens bedömning, kunna redovisa skälen till att omplacering inte är möjlig trots att ett uttryckligt krav avseende detta saknas i FLL.

Representanter för arbetsgivarorganisationer har till utredningen anfört att det är angeläget för de flesta arbetsgivare att behålla all arbetskraft de kan i den utsträckning det är möjligt. Mot denna bakgrund framstår det som rimligt att anta att arbetsgivare i allmänhet överväger omplaceringsmöjligheterna för en gravid arbetstagare noggrant. Att så har skett framgår dock ofta inte av de arbetsgivarintyg som lämnas in till Försäkringskassan. Utredningens aktgranskning har visat att de arbetsgivarintyg som lämnas in sällan innehåller tillräckligt med uppgifter för att Försäkringskassan ska kunna avgöra om eller varför omplaceringsmöjligheterna, på hel- eller deltid, är uttömda (se avsnitt 9.9.8). ISF har också i sina granskningar funnit att färre kvinnor troligtvis skulle beviljas graviditetspenning om Försäkringskassan i högre grad utredde arbetsgivarens uppgifter om att omplacering inte kan ske.⁴⁵

Mot bakgrund av den vikt som tillskrivs omplaceringen i förarbeten, och att det är ett viktigt verktyg för att nå jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet, är det enligt utredningens mening problematiskt att redovisningen av de överväganden som görs i denna fråga är så bristfälliga i ärenden om graviditetspenning. Inte bara blir det svårt för Försäkringskassan att bedöma utlåtandet, det blir även svårare för den gravida att försvara sin rätt till omplacering och att styrka sin rätt till graviditetspenning. Eftersom arbetsgivaren har en rätt att medge ledighet för den gravida arbetstagaren utan lön om omplacering inte är möjlig (20 § FLL) framstår det för utredningen som en självklarhet att dessa överväganden ska motiveras grundligt för Försäkringskassan.

Enligt Försäkringskassans aktgranskning från 2022 består en tredjedel av avslagsärendena av sådana ärenden som har avslagits på grund av att något utlåtande från arbetsgivaren inte inkommit (se avsnitt 9.9.10). Försäkringskassan beskriver även att flertalet av de sökanden som fått avslag beviljas graviditetspenning när de ansöker

⁴⁴ Rådets direktiv 92/85/EEG, artikel 5.3.

⁴⁵ ISF (2011) och ISF (2014).

igen. Myndigheten tolkar detta som att underlag saknades i ärendet vid den första ansökan, och att det kan handla om att arbetsgivaren skriver intyget för sent. Myndigheten påtalar att detta innebär onödig osäkerhet för den försäkrade och merarbete för Försäkringskassan.⁴⁶ Utredningen anser att regleringen i 110 kap. 16 § SFB, som stadgar att när det gäller graviditetspenning får Försäkringskassan begära att kvinnan ger in ett utlåtande från sin arbetsgivare, är olämplig och riskerar att sätta gravida kvinnor i en ogynnsam position. Den gravida är inte sällan i en beroendeställning till sin arbetsgivare och kan ha liten, eller ingen, möjlighet att se till att arbetsgivaren skriver och skickar in ett utlåtande.

Det kan även nämnas att det finns en allmän bestämmelse om att Försäkringskassan får göra förfrågan hos den försäkrades arbetsgivare, om det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpning av socialförsäkringsbalken (110 kap. 14 § SFB). Denna paragraf innebär ingen uppgiftsskyldighet för arbetsgivaren och är inte kopplad till någon regel om böter eller liknande om arbetsgivaren skulle underlåta att svara på förfrågan. Utredningen bedömer därför att den regeln inte på ett tillräckligt sätt reglerar Försäkringskassans möjlighet att begära utlåtande och arbetsgivarens skyldighet att inkomma med uppgifter i graviditetspenningärenden.

För att råda bot på denna situation, och för att förbättra beslutsunderlaget hos Försäkringskassan i ärenden om graviditetspenning, föreslår utredningen att det tydligt ska framgå av SFB det är arbetsgivaren som Försäkringskassan ska vända sig till för att begära in arbetsgivarutlåtande i ärenden om graviditetspenning. Utlåtandet ska på ett tydligt sätt redogöra för de omplaceringsöverväganden som gjorts. Utlåtandet ska även innehålla de uppgifter som behövs i ärendet om graviditetspenning gällande kvinnans arbetsuppgifter, arbetstidens förläggning, möjligheter till anpassningar m.m.

Utredningen bedömer att det även fortsättningsvis, liksom i dag, som huvudregel ska krävas att ett arbetsgivarutlåtande inkommer för att ansökan om graviditetspenning ska kunna prövas i sak. Försäkringskassan har påtalat för utredningen att det riskerar att bli allt för administrativt betungande om uppgifter i hög grad inkommer muntligen och behöver nedtecknas av handläggaren. Utredningen föreslår att arbetsgivarutlåtande inte behöver begäras in om det är uppenbart obehövligt. Sannolikt kommer flertalet gravida att bifoga ett arbets-

⁴⁶ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringskydd*, s. 75.

givarutlåtande redan när de ansöker om graviditetspenning. I den situationen är det uppenbart obehövligt att Försäkringskassan begär att arbetsgivaren lämnar in ytterligare ett utlåtande, åtminstone om det först inskickade utlåtandet är fullständigt. Det kan också finnas fall där ett arbetsgivarutlåtande är uppenbart obehövligt av andra skäl, till exempel om ansökan behöver avslås av skäl som inte är kopplade till information från arbetsgivaren.

Arbetsgivare har redan i dag skyldighet att inkomma med uppgifter på Försäkringskassans anmodan enligt 110 kap. 31 § SFB, åtminstone såvitt gäller *uppgifter som avser en namngiven person*. Skillnaden blir att arbetsgivaren, med utredningens förslag, även blir skyldig att lämna sådana uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena som behövs i ett ärende om graviditetspenning. Det är inte uppenbart att uppgifter som avser en namngiven person även inbegriper uppgifter om personens arbete. För att kunna förklara på ett tydligt sätt varför anpassningar eller omplacering inte är en tillräcklig lösning i den gravidas situation, kan det behövas uppgifter som inte direkt rör den gravida utan som är mer av karaktären information om arbetsuppgifterna och till exempel om verksamheten där hon arbetar. Lagstiftaren har tidigare ansett det nödvändigt att ange i lagtext att arbetsgivare, utöver skyldigheten att lämna uppgifter om en namngiven person, är skyldig att lämna uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena i ärenden om arbets-skadeförsäkring. Utredningen anser, mot bakgrund av graviditetspenningen konstruktion, att det är lämpligt att det i lagtext anges att sådan uppgiftsskyldighet ska finnas för arbetsgivare även i ärenden om graviditetspenning. I ärenden om graviditetspenning finns sällan något läkarintyg eller annan information från tredje part, t.ex. arbetsmiljöexpert. Därför är det viktigt att den information som inkommer från kvinnan och arbetsgivaren är så fullständig att Försäkringskassan har möjlighet att fatta beslut.

Förslaget bedöms, mot bakgrund av att arbetsgivare redan i dag skriver utlåtanden till Försäkringskassan och redan i dag ska inkomma med uppgifter om den enskilda på Försäkringskassans begäran, inte innebära att dokumentationsbördan för arbetsgivare utökas på ett omotiverat sätt. Att arbetsgivaren ska lämna in utlåtandet till Försäkringskassan, i stället för att ge det till den gravida för vidarebefordran, kan i vissa fall innebära en något ökad administrationsbörda. Den kan dock inte anses vara särskilt mycket mer betungande än dagens förfarande.

Arbetsgivare som underlåter att fullgöra uppgiftsskyldigheten i 110 kap. 31 § SFB kan dömas till penningböter enligt 115 kap. 4 § SFB. Om Försäkringskassan skickar en begäran till en arbetsgivare, i ett ärende om graviditetspenning, om att inkomma med uppgifter om en namngiven kvinna är arbetsgivaren alltså redan i dag skyldig att svara. Denna koppling till böter kommer att gälla även för den föreslagna uppgiftsskyldigheten gällande uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena.

Utredningen bedömer att förslaget kommer att leda till att fler arbetsgivarutlåtanden inkommer till Försäkringskassan, och att färre graviditetspenningärenden behöver avslås på den grunden att tillräckligt underlag inte inkommit. Det bör även bli enklare för Försäkringskassan att utreda frågan om omplacering.

Utredningen bedömer att de föreslagna ändringarna bör leda till att arbetsgivare blir bättre, framför allt över tid, på att skriftligen till Försäkringskassan redogöra för de överväganden som har gjorts gällande bl.a. anpassning och omplacering. Uppgiftsskyldigheten bör leda till att arbetsgivares dokumentation förbättras, och med den i längden potentiellt även de interna processer som föregår den, dvs. själva övervägandet av möjligheten att omplacera.

Arbetsmiljöverkets inspektörer har till utredningen påtalat att de upplever att det finns ett svagt institutionellt minne i dessa frågor, att kunskapen om omplaceringar om gravida sällan ärvs vid t.ex. byte av chef i verksamheten. Även detta anser utredningen talar för att ökad dokumentation av frågan kan vara av godo och med tiden ha potential att förbättra omplaceringsutredningarna.

Med ökat fokus på omplaceringsfrågan, genom bl.a. uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare och med information och rådgivning från Försäkringskassan och eventuella andra instanser, kan arbetsgivare förhoppningsvis på sikt tillvarata de gravidas kvarvarande arbetsförmåga på än bättre sätt. Att kunna ta tillvara all arbetskraft i så hög utsträckning som möjligt är något som såväl representanter för Arbetsgivarverket, Svenskt näringsliv och Sveriges kommuner och regioner har framhållit som mycket viktigt. Ökat fokus på frågan om omplacering av gravida från myndigheterna borde kunna medföra förbättrat stöd för arbetsgivarna i dessa frågor.

För det fall arbetsgivaren, trots påståtningar från Försäkringskassan, inte på ett tillfredsställande sätt kan redovisa att omplacering har övervägts och bedömts omöjlig bör Försäkringskassan avslå an-

sökan. Detta gäller redan i dag och bör gälla fortsättningsvis. Samma sak gäller om något arbetsgivarutlåtande aldrig inkommer till Försäkringskassan. Vid sådana avslag bör det tydligt framgå att det finns möjlighet att ansöka om omprövning respektive möjlighet att ansöka om graviditetspenning igen. Som framgår ovan kan arbetsgivaren också bli skyldig att betala böter om denne underlåter att lämna in utlåtande. Utredningen anser att det nu föreslagna kan minska risken för att denna situation uppstår.

Om arbetsgivarintygen i ärenden om graviditetspenning även fortsättningsvis håller låg kvalitet och saknar egentlig redovisning över vilka överväganden om omplacering som gjorts anser utredningen att det bör övervägas om det finns behov av mer ingripande regleringar i syfte att säkerställa att arbetsgivare uppfyller sitt ansvar att göra ordentliga ansträngningar för att ordna omplaceringar av gravida. Kvaliteten i arbetsgivarintygen bör därför följas upp.

Försäkringskassan bör överväga att något omarbete den blankett för arbetsgivarutlåtande som nu finns. Det bör framgå att omplacering ska övervägas på hel- respektive deltid samt att omplacering ska prövas mot den krets som blir relevant utifrån anställningsavtalet och tidsperioden. Vidare anser utredningen att blanketten uttryckligen bör efterfråga att arbetsgivaren anger vilken roll denne har inom verksamheten, så att det framgår om frågan har lyfts till ledning eller HR-avdelning eller om det är närmaste chef som är intygsskrivande.

I dag kan arbetsgivarutlåtandet inte lämnas in digitalt. Enligt uppgifter från Försäkringskassan finns det just nu inga konkreta planer på att införa en digital lösning, men utredningen menar att det är angeläget. En sådan lösning skulle förenkla för arbetsgivarna, kunna innebära att mer korrekt information lämnades direkt samt att handläggaren skulle behöva eftersöka kompletterande information mer sällan. Utredningen bedömer inte att det krävs något regeringsuppdrag i denna del, det som beskrivs ovan är sådant som redan tydligt ingår i myndighetens ansvar.

I detta sammanhang ska även något nämnas om egenföretagarna. De kvinnor som är egenföretagare är sina egna arbetsgivare och behöver redan i dag själva lämna in utlåtande till Försäkringskassan. Denna grupp påverkas inte av de föreslagna ändringarna. Det har inte heller framkommit något som tyder på att egenföretagarna brister i att inkomma med underlag till Försäkringskassan.

Alternativ lösning som har övervägts

Utredning har övervägt att i stället föreslå att ett dokumentationskrav avseende arbetsgivarens överväganden i frågan om omplacering ska införas i FLL. En sådan reglering skulle omfatta alla arbetsgivare med en gravid anställd som antingen inte kan fortsätta arbeta som vanligt på grund av risker i arbetsmiljön, eller som har anmält behov av omplacering på grund av nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete. Utredningen har dock bedömt att en sådan reglering skulle bli onödigt administrativt betungande för arbetsgivare. Mot bakgrund av att det i dagsläget inte finns tillräcklig information om hur arbetsgivare gör sina överväganden i omplaceringsfrågan samt hur detta eventuellt dokumenteras och/eller kommuniceras till den gravida kvinnan, finns inte anledning till att påföra arbetsgivarna en sådan skyldighet. Som nämnts ovan bör kvaliteten i arbetsgivarintygen följas upp.

12.10 Förmånsperioden för graviditetspenning ska förlängas till och med dagen före faktisk förlossning

Utredningens förslag: Graviditetspenning ska kunna beviljas som längst till och med dagen före faktisk förlossning. En ändring med den innebörden ska göras i 10 kap. 8 § SFB.

Utredningens bedömning: Förmånsperioden för graviditetspenningen behöver inte börja tidigare i graviditeten.

12.10.1 Ersättning fram till och med dagen före faktisk förlossning

Graviditetspenning utges till och med den elfte dagen innan den beräknade förlossningen. När graviditetspenning infördes var argumentet för att graviditetspenning inte skulle lämnas under graviditetens sista tid att många kvinnor kan tänkas ha behov av förmånen under de sista tio dagarna av graviditeten och att ersättning under den perioden skulle ge upphov till många kortare anspråk och vara

administrativt betungande. Under den sista perioden innan förlossningen förutsattes i stället att föräldrapenning skulle nyttjas.⁴⁷

Utredningen anser inte att detta är ett befogat skäl till en kortare förmånsperiod. Det förhållande som grundade rätt till förmånen föreligger rimligen fortfarande den tionde dagen innan den beräknade förlossningen. Det vill säga det att arbetsförmågan fortsatt är nedsatt i förhållande till det fysiskt ansträngande arbetet eller att det finns risker i arbetsmiljön som den gravida inte får exponeras för. För de gravida som är förbjudna att arbeta bedömer utredningen att det föreligger ytterligare en dimension eftersom förmånens upphörande tio dagar innan beräknad förlossning innebär att den gravida i praktiken själv ska finansiera sitt avstående från att arbeta i den riskfyllda arbetsmiljö hon är förbjuden att arbeta i.

Utredningens statistik visar att barn i genomsnitt föds 1,4 dagar efter dagen för beräknad förlossning.⁴⁸ Den kvinna som föder senare än beräknat kan dock behöva använda ett inte försumbart antal dagar med föräldrapenning innan barnet anländer om graviditetspenningen utgår som längst till och med den elfte dagen före beräknad förlossning.

Föräldrapenningens primära syfte är att ge föräldrar möjlighet att kombinera arbetsliv och familjeliv. Att kvinnor vars arbetsförmåga är så pass nedsatt på grund av graviditeten i ett fysiskt ansträngande arbete att de beviljats graviditetspenning, eller kvinnor vilka är förbjudna att arbeta på grund av risker i arbetsmiljön, är hänvisade till föräldrapenning de sista tio dagarna innan beräknad förlossning för att finansiera sitt inkomstbortfall innebär att förutsättningarna för dem och deras eventuella partners att kombinera arbetsliv och familjeliv med hjälp av föräldrapenningen kan bli sämre än för de familjer där de gravida kunnat arbeta under hela graviditeten eller där den gravida varit sjukskriven. Många par kan önska en mer jämställd fördelning av föräldrapenningen, och dagar som nyttjas under graviditeten förkortar den möjliga tiden för ett sådant upplägg eller innebär att den gravida får färre dagar med barnet efter förlossningen. Det ska dock i detta sammanhang förtydligas att föräldrapenninguttaget under slutet av graviditeten är större hos kvinnor som inte sökt eller inte beviljats graviditetspenning, mer om detta i avsnitt 7.5. I denna grupp finns dock både de som kunnat arbeta som vanligt ända till

⁴⁷ Prop. 1978/79:168, s. 36.

⁴⁸ Socialstyrelsen, Medicinska födelseregistret, utredningens egna bearbetningar.

slutet av graviditeten, och för vilka ekonomin fortsatt är god, samt de som inte arbetar och de som använt föräldrapenning för att kunna minska sitt arbete eftersom graviditeten inneburit en belastning i ett arbete som inte bedömts som nog fysiskt ansträngande av Försäkringskassan.

Mot en förlängning av förmånsperioden kan anföras att det skulle kunna innebära att incitamenten att ansöka om graviditetspenning senare än i dag ökar. I förarbetena till bestämmelsen var just risken för många kortare ersättningsanspråk ett av motiven till varför en kortare förmånstid valdes.⁴⁹ Utredningen bedömer att det är osannolikt att ansökningsmönstret påverkas mer än marginellt av förslaget, givet de förmånsspecifika kraven på arbetets art eller risker i arbetsmiljön.

Arbetstagaren ska meddela arbetsgivaren en månad i förväg om hon önskar omplacering, och möjligheterna till omplacering ska vara uttömda innan graviditetspenning kan beviljas. Det innebär därmed en form av borte gräns för när förmånen kan bli aktuell – detta gällde även vid införandet av rätten till omplacering i FLL. Sena ansökningar om graviditetspenning förekommer i praktiken mycket sällan, tvärtom ansöker de flesta om graviditetspenning i god tid innan förmånsperioden börjar eftersom det finns en kännedom om hur arbetets art påverkar kvinnan under graviditeten.⁵⁰

Försäkringskassan är dessutom i dag, till skillnad från när graviditetspenningen infördes, en nationell myndighet och har utvecklade IT-system för ansökan och handläggning. Därmed bedömer utredningen att det inte kan anses som särskilt problematiskt om fler ansökningar skulle inkomma senare i graviditeten eller avse en kortare period. Försäkringskassan har också meddelat utredningen att de inte tror att en förlängning av förmånsperioden skulle leda till någon större ökning av ansökningsärenden för enbart en kort period.

I dag ansöker några av de som tidigare erhållit graviditetspenning om sjukpenning när graviditetspenningperioden upphör. Andelen är dock låg. Med en förlängd förmånsperiod för graviditetspenning minskar sannolikheten för att gravida ansöker om sjukpenning endast för dessa sista dagar under graviditeten. Utredningen anser att en förlängning av förmånstiden bidrar till en ökad renodling mellan de olika förmånerna graviditetspenning och sjukpenning.

⁴⁹ Prop. 1978/79:168.

⁵⁰ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 33.

Utredningen anser att förmåner som syftar till att kompensera för behov av ledighet under graviditet, t.ex. vid icke-sjuklig arbetsförmågenedsättning under graviditeten eller för att skydda gravida från risker i arbetsmiljön, bör renodlas från förmåner som avser att nyttjas för de behov som uppstår när barnet är fött. Denna renodling är enligt utredningen en nödvändig del av moderniseringen av socialförsäkringsskyddet för gravida arbetstagare och egenföretagare. Inkomstförlust på grund av risker i arbetsmiljön eller arbetsförmågenedsättning vid graviditet är något som endast belastar den gravida medan inkomstförlust som uppkommer vid ledighet med barn är något som föräldrar kan och bör dela på. En förlängd förmånsperiod för graviditetspenning innebär att den enskilda gravida tydligare kompenseras för den inkomstförlust graviditeten medfört. Utredningen föreslår därför att graviditetspenningperioden ska förlängas så att den, som längst, ska utgå till och med dagen före den faktiska förlossningen.

De flesta barn föds inom de närmaste dagarna innan eller efter beräknad förlossning. Både rätten till graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete och föräldrapenning utgår i förhållande till dagen för den beräknade förlossningen. Utredningen anser dock att utgångspunkten för förmånsperiodernas början inte innebär att graviditetspenningen bör upphöra vid detta tillfälle. Utgångspunkten för förmånsperiodens början behöver ett fast datum att beräknas mot i förväg, det samma gäller inte förmånsperiodens upphörande.

12.10.2 Förmånsperiodens början

Graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga kan beviljas från den sextionde dagen innan beräknad förlossning. Vid införandet av graviditetspenningen lyfte Arbetsmarknadsstyrelsen i sitt remissvar att en behovsprövad förmån inte behövde ha en avgränsad förmånsperiod.⁵¹

Utredningen har övervägt om denna form av graviditetspenning skulle kunna utgå för hela graviditeten, precis som graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön. Både sjukpenningen och graviditetspenningen kräver en arbetsförmågenedsättning på minst 25 procent.

⁵¹ Prop. 1978/79:168, s. 35 f.

Om en sådan arbetsförmågenedsättning infinner sig redan tidigt i graviditeten anser utredningen att det är troligt att den, särskilt med beaktande av utredningens förslag om en komplettering av sjukpenningregelverket (se avsnitt 12.3) skulle anses motsvara sjukdom. Motivet till att sträcka ut graviditetspenningen till även graviditetens första månader får därför anses vara svagt och lösningen skulle potentiellt kunna öka gränsdragningsproblematiken. Det finns, enligt utredningen, en risk att de kvinnor som skulle ha graviditetspenningen att tillgå under hela graviditeten, skulle slussas mot att använda den, i stället för sjukpenningen, eftersom graviditetspenningen varken kräver läkarintyg eller att arbetsgivaren betalar sjuklön eller kollektivavtalade tillägg.

Försäkringskassan har påtalat för utredningen att deras uppfattning är att arbetsgivares kännedom om graviditetspenning för risker i arbetsmiljön är bristande och att arbetsgivare bland annat tycks tro att deras ansvar för den gravida börjar först 60 dagar innan den beräknade förlossningen. Detta skulle kunna tala för ett behov av en förlängning av förmånsperioden. Utredningen anser att detta dock främst är en fråga som löses genom information, se avsnitt 12.21 för förslag om ökad information om risker i arbetsmiljön.

Däremot anser utredningen att det kan ifrågasättas om förmånstiden skulle börja t.ex. 80 dagar innan beräknad förlossning, för att förmånen i högre utsträckning skulle kunna omhänderta de gränsfall som här borde bli vanligare, då arbetsförmågan är nedsatt men läkaren inte bedömer att det är att anse som sjukdom. Det står dock inte klart för utredningen var en sådan gräns i så fall vore mest lämpligt placerad. Utredningens förslag avseende förtydligande i sjukpenningregelverket bör dessutom minska risken för dessa fall.

Förmånstiden är i dag väletablerad, den ger en förutsebarhet för gravida kvinnor och deras arbetsgivare. Det är positivt att det borde finnas gott om tid att förutse behovet av graviditetspenning innan förmånsperioden inträder, och således hinna anmäla behov av omplacering, göra överväganden i omplaceringsfrågan och vid behov ansöka om ersättning hos Försäkringskassan. De redan kända vinsterna med den välkända starten på förmånsperioden, hos såväl gravida som arbetsgivare, överväger enligt utredningens mening de eventuella vinster som en flytt av förmånsstarten till en tidigare, inte tydligt motiverad, tidpunkt skulle kunna medföra.

De argument som fanns vid förmånens införande är fortsatt giltiga. Många kvinnor kan arbeta relativt långt in i graviditeten och det är i graviditetens sista månader som det är mer vanligt förekommande att gravida får svårare att utföra sina arbetsuppgifter. Därför bör förmånen koncentreras till denna tid. Utredningen anser mot bakgrund av det ovan beskrivna att förmånsperiodens början för graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga är rimligt avvägd. Utredningen kommer därför inte att föreslå någon ändring förändring i denna del.

12.11 Övriga förtydliganden i lagstiftningarna

Utredningens förslag: Formuleringarna *den beräknade tidpunkten för barnets födelse* i 10 kap. 6 och 8 §§ SFB och *den beräknade tidpunkten för förlossningen* i 4 och 19 §§ FLL ska ändras till *den beräknade dagen för förlossningen*.

Det ska göras tillägg i 10 kap. 2 och 3 §§ så att de paragraferna hänvisar till bestämmelserna i 20 och 21 §§ FLL.

Utredningens bedömning: Det bör övervägas om samma formulering ska användas i de andra bestämmelser i SFB som handlar om den beräknade dagen för förlossningen.

I SFB och FLL används olika uttryck för att beskriva samma sak, nämligen från och till vilken dag förmånsperioden för graviditetspenning och rätten till omplacering för gravida gäller. I 4 § FLL används uttrycket för att beskriva från vilken dag ledighetsrätten för gravida gäller.

Utredningen anser att det vore önskvärt om samma formulering användes på alla de ställen där samma sak avses, dvs. dagen för den beräknade förlossningen. Utredningen anser att ordet *tidpunkten* är olämpligt eftersom det inte spelar någon roll vilken tid på dagen förlossningen sker. Gravida får inte heller veta vilken tid de beräknas föda, utan ges ett datum – en dag – för den beräknade förlossningen. Därför är bedömningen att ordet *dagen* är en bättre formulering än *tidpunkten*.

I bestämmelserna används även de olika formuleringarna *barnets födelse* respektive *förlossningen*, men båda skrivningarna syftar till

samma sak. Gällande dessa formuleringar anser utredningen att *förlossningen* är att föredra. Detta eftersom det kan vara fråga om både ett och flera barns födelse.

Utredningen föreslår därför ändringar i 10 kap. 6 och 8 §§ SFB samt 4 och 19 §§ FLL med innebörden att det i dessa paragrafer ska stå *den beräknade dagen för förlossningen*.

Formuleringar som tar sikte på samma sak – den beräknade dagen för förlossningen – men som använder orden tidpunkten och/eller barnets födelse finns på flera andra ställen i SFB. Det bör därför i ett annat sammanhang övervägas om formuleringarna som följdändring bör ändras även i de paragraferna. Aktuella bestämmelser är 11 kap. 7 §, 12 kap. 4 a, 5, 5 a, 12, 35, och 41 §§ samt 26 kap. 14 § SFB.

Bestämmelserna i 10 kap. 2 och 3 §§ SFB om rätten till graviditetsspenning vid nedsatt arbetsförmåga respektive risker i arbetsmiljön, hänvisar till 18 och 19 §§ FLL. Utredningen har funnit att det är en brist att bestämmelserna inte också hänvisar till 20 och 21 §§ FLL som är relevanta för omplacering av gravida. Utredningen föreslår därför att sådana hänvisningar läggs till i lagtexten. Det ökar tydligheten och minskar risken för feltolkningar.

12.12 Överväganden avseende en generell graviditetsspenning under slutet av graviditeten

Utredningens bedömning: De flesta gravida behöver vila i slutet av graviditeten. Det är det ojämsställda uttaget av föräldrapenning och föräldraledighet som är de bakomliggande och huvudsakliga orsakerna till flertalet av de potentiella nackdelar som en generell graviditetsspenning kan tillskrivas.

Utredningen ska enligt direktiven kartlägga och analysera för- och nackdelar med en mer generell graviditetsspenning under graviditetens senare del, inklusive analysera vilka grupper som bör omfattas av en sådan lösning.

12.12.1 Forskning pekar på fördelar med ledighet i slutet av graviditeten

Fördelarna med en mer generell graviditetspenning är enligt utredningens mening flera. Studier har visat att kvinnor som upplever ökad oro och stress riskerar att föda för tidigt.⁵² Stress hos modern påverkar kortisolnivåerna och fostret och kan leda till lägre födelsevikt hos barnet samt långsiktiga effekter på barnets hälsa.⁵³ Andra studier har visat att sömnstörningar under slutet av graviditeten kan leda till ett utdraget förlossningsförlopp och kejsarsnitt.⁵⁴ Det lyfts ofta fram att betald föräldraledighet kan ha positiva hälsoeffekter för såväl mamman som barnet.⁵⁵ I dessa studier görs dock sällan någon urskiljning av den ledighetsperiod som föregår förlossningen och den som följer därefter. Forskning på specifika effekter av rätten till ledighet från arbetet, med eller utan ersättning, innan förlossningen är mindre vanlig. En studie från USA visade på lägre risk för kejsarsnitt hos kvinnor som var föräldralediga med ersättning från vecka 36 och framåt, även efter att kontroll för sömnkvalitet gjorts. Ledigheten var särskilt skyddande för kvinnor med arbeten som beskrivs som arbeten med höga krav men låg belöning.⁵⁶ Ytterligare en amerikansk studie visade att betald ledighet under slutet av graviditeten minskade risken för att barn föddes med låg födelsevikt.⁵⁷ En studie av cirka 360 arbetande kvinnor i Canada visade att risken för en svår förlossning minskade med ledighet innan förlossningen. Den genomsnittliga ledighetslängden var 8 veckor.⁵⁸ En studie av fabriksarbetande kvinnor i Frankrike visade att risken att föda för tidigt minskade om kvinnorna tog ledigt innan förlossningen.⁵⁹ Samtidigt visade en studie från 2020 avseende en förlängning av ledigheten med ersättning för gravida i Österrike, från 6 veckor innan förlossningen till 8 veckor innan förlossningen inga effekter på barnens hälsa vid födseln, på deras hälsa på lång sikt eller på deras arbetsmarknadsdel-

⁵² Dole, N. m.fl. (2003), *Maternal stress and preterm birth*, s. 14–24.

⁵³ Aizer, A. m.fl. (2016), *Maternal Stress and Child Outcomes: Evidence from Siblings*, s. 523–555.

⁵⁴ Lee, K. A. och Gay, C. L. (2004), *Sleep in late pregnancy predicts length of labor and type of delivery*, s. 2041–2046.

⁵⁵ Se t.ex. Van Niel m.fl. (2020), *The Impact of Paid Maternity Leave on the Mental and Physical Health of Mothers and Children*, s. 113–126 och Sakiko Tanaka (2005), *Parental Leave and Child Health Across OECD Countries*, s. F7–F28.

⁵⁶ Guendelman m.fl. (2009), *Maternity leave in the ninth month of pregnancy and birth outcomes among Working Women*, s. 30–37.

⁵⁷ Stearns J. (2015), *The effects of paid maternity leave*, s. 85–102.

⁵⁸ Xu m.fl. (2002), *Beneficial effect of maternity leave on delivery*, s. 72–77.

⁵⁹ Mamelle m.fl. (1989), *Pregnant women at work: rest periods to prevent preterm birth?*

tagande. Inte heller visade studien på någon effekt på mödrarnas hälsa.⁶⁰

Det är således tänkbart att en generell graviditetspenning under sista delen av graviditeten skulle kunna ha positiva hälsoeffekter för den gravida, samt även påverka förlossning och foster positivt. Ingen av den redovisade forskningen är dock gjord på svenska eller nordiska förhållanden, vilket innebär att slutsatserna inte behöver vara direkt överförbara på svensk kontext.

12.12.2 Många gravida har behov att minska sitt arbete under graviditetens sista tid

Utredningens beräkningar visar att 88 procent av gravida antingen nyttjar någon socialförsäkringsförmån under den senare delen av graviditeten eller har ett inkomstbortfall på minst 25 procent under månaden innan förlossningsmånaden.⁶¹ Kvinnor är alltså i hög utsträckning frånvarande från arbetet i någon utsträckning i slutet av graviditeten. Nyttjande av förmåner respektive avstående från arbete är inte detsamma som att ett faktiskt behov av vila eller förberedelse inför förlossningen föreligger men utredningen menar att det i denna situation är en stark indikator.

De förmåner som står till buds under de sista tio dagarna innan beräknad förlossning är sjukpenning och föräldrapenning. Utredningens statistik visar att närmare 66 procent av de gravida tar ut föräldrapenning under graviditeten. Gravida som inte sökt eller beviljats graviditets- eller sjukpenning tar i genomsnitt ut fler dagar med föräldrapenning än de 40 procent av föräldrapenningmottagarna som kombinerar ersättningsarna, 47 nettodagar jämfört med 27 nettodagar. Det indikerar att ett behov av vila finns även hos de som inte söker eller beviljas graviditetspenning eller sjukpenning.

⁶⁰Ahammer m.fl. (2018), *The effect of prenatal maternity leave on short and long-term child outcomes*.

⁶¹ Utredningen har jämfört månadsinkomsten för kalendermånaden innan den kalendermånad barnet föds med ett genomsnitt av månadsinkomsten under de sista tre kalendermånaderna innan kalendermånaden då kvinnan blev gravid. De gravida har delats upp i två grupper, de som inte tog ut någon ersättning under de sista 60 dagarna innan förlossningen och de som fick ersättning under samma period.

12.12.3 Avsaknaden av en särskild graviditetsförmån innebär att den gravida måste välja mellan vila under graviditet eller framtida samvaro med barnet

Den gravida måste välja mellan att prioritera det egna behovet av vila och återhämtning med ersättning inom föräldrapenningen, och de framtida möjligheterna för henne och/eller den eventuella icke-gravida medföräldern att använda föräldrapenning för att vårda barnet. Sveriges läkarförbund och Svensk förening för obstetrik och gynekologi (SFOG) samt flera regioner har uppgett till utredningen att de ser en tendens att kvinnor på grund av denna förmånskonstruktion avstår från att vara lediga under graviditeten trots att de, enligt vårdens uppfattning, skulle ha behövt återhämtning. Tendensen att vilja spara föräldrapenningdagar för framtida behov framgår också efter barnets födelse, då många föräldrar som har råd endast tar ut ett fåtal föräldrapenningdagar i veckan under barnets första levnadsår för att dagarna ska räcka längre.⁶²

Gravidas nyttjande av föräldrapenning under graviditeten för att vila och förbereda sig inför förlossningen innebär att den gravidas 240 dagar med föräldrapenning har trappats av innan barnets födelse. Föräldrapenningen har från det att den infördes gått att använda av gravida som behöver vila och återhämtning under graviditetens senare del, men har i allt högre utsträckning reserverats till respektive förälder – utan att dagar har avsatts för gravidas behov av vila och återhämtning.

Föräldrapenningdagar som i dag tas ut av kvinnan under graviditeten skulle med en generell graviditetsspenning i stället kunna användas i syfte att vårda barnet samt för att framöver underlätta för att kunna kombinera arbetsliv och familjeliv. Eftersom rätten till föräldrapenning föreligger från 60 dagar innan beräknad förlossning skulle föräldrapenningdagarna som nyttjas i dag i slutet av graviditeten även, med möjligheten till vila den sista tiden innan förlossningen tillgodosedd på annat sätt, kunna spridas ut för att kontinuerligt minska arbetstiden i slutet av graviditet. Det är även tänkbart, men svårt att belägga, att kvinnor skulle arbeta längre in i graviditeten med vetskapen om att det fanns en möjlighet att vila längre fram, utan att behöva använda föräldrapenning. En generell graviditetsspenning som kan nyttjas under graviditeten skulle rent hypotetiskt även kunna

⁶² Försäkringskassan (2020), *Betald och obetald föräldraledighet*, s. 18.

bidra till ett mer jämställt uttag av föräldrapenning, eftersom föräldrarna då hade ett mer likvärdigt antal dagar kvar att nyttja vid barnets födelse.

12.12.4 Potentiella nackdelar med en generell graviditetspenning

Som argument mot en generell graviditetspenning kan anföras att föräldrapenningdagar som inte tas ut under graviditet kan användas senare i stället, vilket kan ha negativa effekter i form av ännu längre sammanlagd frånvaroperiod från arbetet för kvinnan. Många kvinnors redan långa frånvaro från arbetet under sen graviditet och föräldraledighet skulle förlängas ytterligare några dagar. Den långa frånvaron från arbetet påverkar redan i dag kvinnors löner, livsinkomster samt pensioner på ett kännbart sätt. Kvinnor i barnafödande åldrar riskerar att i än högre grad betraktas som riskarbetskraft och det finns diskussioner om att den redan långa föräldraledigheten via t.ex. statistisk diskriminering bidrar till ett glastak på arbetsmarknaden för kvinnor.⁶³

En jämförelse kan göras med övriga nordiska länder. I Finland finns en icke-behovsprövad graviditetspenning som inkluderar studerande (för dessa utgår ersättning på en lägstanivå) om ungefär 40 dagar. I Danmark finns en generell förmån under de sista fyra veckorna av graviditeten som avser arbetstagare och egenföretagare och under vissa villkor studerande och arbetslösa. Norge har i stället en regel som styr starten av uttaget av föräldrapenning till slutet av graviditeten. Dessa modeller är alla kombinerade med en betydligt kortare period av föräldrapenning än i Sverige, vilket innebär att den sammantagna möjliga ledighetsperioden med ersättning för kvinnan blir kortare än vad den svenska föräldrapenningen medger.

Mot en mer generell graviditetspenning kan även anföras att den troligtvis skulle nyttjas av väldigt många kvinnor och i viss mån bli normerande. Även kvinnor som inte har ett behov av ledighet skulle sannolikt nyttja den i hög utsträckning, särskilt om förslaget om höjning av taket i förmånen blir verklighet och inkomstförlusten därmed blev mindre kännbar för de med högre inkomster. Att det finns en generell rätt till ledighet skulle kunna innebära att det blir ett

⁶³ Albrecht m.fl (2015), *Parental Leave and the Glass Ceiling in Sweden, Gender Convergence in the Labor Market*.

socialt tryck på kvinnor att nyttja denna möjlighet och avstå från arbete, särskilt eftersom graviditet, moderskap och föräldraskap redan i dag är något som det finns starka normer och värderingar kring, såväl hos arbetstagare som arbetsgivare.⁶⁴ Redan med dagens system är det tänkbart att vissa arbetsgivare, personal inom vården, kollegor med flera kan ha en förväntan på att den gravida ska ta ledigt efter en viss graviditetsvecka. Sådana attityder kan bli vanligare med en icke-behovsprövad graviditetspenning.

En generell graviditetspenning är givetvis också en kostsam reform. Enligt utredningens beräkningar skulle en förmån på 10 dagar på sjukpenningnivå kosta ungefär 760 miljoner kronor per år.⁶⁵

12.12.5 Förmånens konstruktion påverkar dess effekter

Under de sista veckorna av graviditeten är det troligen som svårast att göra bedömningen av gravidas arbetsförmåga. Flera av de regionala rutiner som utredningen granskat avseende sjukskrivning av gravida visar på en tilltagande restriktivitet under graviditeten, se avsnitt 9.2.2. Det är därför rimligt att anta att de gränsdragningsproblem som finns mellan sjukpenning och graviditetspenning under den sista delen av graviditeten skulle minska om det fanns en generell graviditetspenning att tillgå. Något färre kan antas söka sjukpenning om en generell graviditetspenning finns att tillgå, men hur lång förmånstid som graviditetspenningen skulle avse påverkar effekten. I och med detta skulle vården avlastas något.

En generell förmån är enklare att handlägga än en behovsprövad, men antalet ansökningar skulle troligen vara något högre än motsvarande sjukpenningärenden och föräldrapenningsärenden i slutet av graviditeten. Effekten på Försäkringskassans administration beror därför på hur mycket av ansökan som kan göras digitalt och hur ansökningsprocessen kan synkroniseras med ansökningsprocessen för föräldrapenning för att möjliggöra en kostnadseffektiv hantering.

⁶⁴ Se t.ex. TCO (2021), *Från jämställda par till ojämslällda föräldrar*, IFAU (2016), *Är lesbiska föräldrar mer jämställda?*, Evertsson m.fl. (2015), *Fathers on call: a study on the sharing of care work among parents in Sweden* och ESO (2015), *Familjepolitik för alla?*.

⁶⁵ Beräkningen inkluderar statlig ålderspensionsavgift och utgår från att ersättningsstaket höjs till 10 prisbasbelopp samt att alla gravida som har en sjukpenninggrundande inkomst men inte får sjukpenning nyttjar den generella graviditetspenningen de sista 10 dagarna innan beräknad förlossning och fram till den faktiska förlossningen.

De för- och nackdelar som har lyfts i avsnitten ovan är svåra att belägga och i detta läge hypotetiska. Det finns dock forskning som pekar på hälsofördelar för den gravida samt barnet av en period av vila innan förlossningen. Det finns även indikationer på att förlossningen kan bli enklare efter en period av vila. Hur lång vilan behöver vara för att de kartlagda hälsofördelar ska uppnås går inte att uttala sig om utifrån aktuellt forskningsläge. Flertalet studier undersöker en relativt lång period i slutet av graviditeten. Dessa eventuella vinster måste ställas mot risken det innebär att kvinnors totala frånvaro från arbetet i samband med graviditet och vård av barn förlängs ytterligare. God arbetsmarknadsanknytning och i längden god ekonomi är även det sådant som bidrar till en bättre hälsa.⁶⁶ Redan i dag är dock uttaget av föräldrapenning och föräldraledighet tydligt ojämnt, och detsamma gäller förekomsten av deltidsarbete. Det är därmed troligt att den tillkommande effekten av en kortare generell graviditetspenning på kvinnors livsinkomster, löneutveckling och karriärer i sig skulle vara marginell. För att undvika en längre sammantagen föräldraledighet för kvinnan skulle kompensatoriska åtgärder kunna vidtas som exempelvis begränsningar i möjligheten till obetald föräldraledighet, ytterligare reservering av föräldrapenning mm. Konstruktionen av den generella graviditetspenningen i sig blir av avgörande betydelse för dess effekter.

⁶⁶ Nordström m.fl. (2019), *Does unemployment contribute to poorer health-related quality of life among Swedish adults?*, Janlert (2016), *Arbete, arbetslöshet och jämlik hälsa – en kunskapsöversikt*.

Möjliga förmånstagare

En generell graviditetspenning kan konstrueras på olika sätt. Den behovsprövade graviditetspenningen är en arbetsbaserad förmån och den kräver att den försäkrade är försäkrad för arbete i Sverige. En mer generell graviditetspenning kan innebära en förmån som inte bara kan utbetalas till arbetstagare respektive egenföretagare, utan potentiellt till alla som anses bosatta i Sverige. Förmånen skulle då, i denna del, vara en bosättningsbaserad förmån (5 kap. 9 § SFB). En annan modell skulle kunna vara att förmånen inte prövades mot behov av ledighet utan för en särskild tidsperiod utgick till alla gravida som är försäkrade för arbete.

Forskningen som bedrivits avseende ledighet innan förlossningen behandlar yrkesarbetande kvinnor. Det är enligt utredningens mening troligt att behovet av vila är störst i denna grupp. Men även kvinnor i arbetsmarknadspolitiska program, studerande samt arbetslösa kvinnor kan ha behov av ledighet med ersättning under den sista perioden under graviditeten. Aktiviteterna inom ramen för studier eller arbetsmarknadspolitiska program kan se mycket olika ut och möjligheterna till anpassning till den gravida kvinnans arbetsförutsättningar kan variera. Studerande och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program har rätt att behålla sin ersättning för många av de situationer som hanteras inom ramen för de arbetsbaserade förmånerna tillfällig föräldrapenning och sjukpenning. De har dessutom rätt till föräldrapenning på grund och lägstanivå eftersom den i dessa delar är en bosättningsbaserad förmån. Föräldrapenningen konstruerades med denna form av grundskydd bl.a. eftersom den tillkom på den tiden då många kvinnor ännu inte yrkesarbetade eller hade mycket låga inkomster.

En bosättningsbaserad graviditetspenning skulle innebära att dessa kvinnor fick rätt till ledighet med graviditetspenning. Om förmånen i stället konstruerades som en arbetsbaserad förmån, som utgick till gravida som var försäkrade för arbete och har en sjukpenninggrundande inkomst, skulle dessa kvinnor inte ges rätt till graviditetspenning. Studerande och personer i arbetsmarknadspolitiska program kan ha en vilande SGI. Genom att avsluta eller avbryta sina studier eller sitt program skulle de kunna aktivera denna SGI och därmed nyttja förmåner riktade till gravida med SGI. En liknande ordning gäller för arbetslösa.

Givet den stora variation som kan finnas mellan yrkesarbetande kvinnors behov av vila och möjlighet att arbeta i slutet av graviditeten anser utredningen att en generell förmån även borde kunna riktas till kvinnor som studerar eller befinner i sig i arbetsmarknadspolitiskt program. Även för kvinnor i dessa aktiviteter bör behov av vila och återhämtning innan förlossningen hanteras genom kompensation riktad till den gravida, i stället för genom föräldrapenningen som delas lika mellan båda föräldrarna när dessa har gemensam vårdnad om ett barn. För denna grupp bedömer utredningen dock att argumenten avseende det problematiska i en längre frånvaroperiod från arbete eller innan etablering på arbetsmarknaden väger tungt, se mer om detta nedan.

12.13 Det ska införas en arbetsbaserad icke-behovsprövad graviditetspenning

Utredningens förslag: Det ska införas en arbetsbaserad icke-behovsprövad graviditetspenning som kan användas från och med den sjunde kalenderdagen före dagen för beräknad förlossning till och med dagen före faktisk förlossning, så kallad *icke-behovsprövad graviditetspenning*. Förmånen ska vara arbetsbaserad och beräknas på samma sätt som graviditetspenningen. Taket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst ska ligga på samma nivå för förmånerna graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning. Den ska utgå som en fjärdedels, halv, tre fjärdedelars samt hel förmån. För att vara berättigad till förmånen ska den gravida ha en sjukpenninggrundande inkomst och uppfylla 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § första stycket 1 SFB. Icke-behovsprövad graviditetspenning kan utges för dagar när den gravida avstår från arbete och för arbetsfria dagar som infaller under förmånsperioden, men däremot inte under semesterledighet. Icke-behovsprövad graviditetspenning ska huvudsakligen följa samma regelverk som graviditetspenningen. Nya paragrafer med denna innebörd föreslås i 10 kap. 3 b, 7 b och 7 c §§ SFB. Tillägg med anledning av den nya förmånen föreslås i 6 kap. 6 §, 8 kap. 2 och 3 §§, 9 kap. 1 §, 10 kap. 1, 4, 5, 8, 10, 11, 13 kap. 36 §, 15 kap. 8 §, 24 kap. 3 §, 28 kap. 6 §, 46 kap. 18 §, 106 kap. 4, 38, 39, 49 och 56 §§ SFB.

Ersättningen ska vara semesterlönegrundande varför ett tillägg med den innebörden införs i 17 a § semesterlagen (1977:480).

Utredningens bedömning: Icke-behovsprövad graviditetspenning kommer enligt befintligt regelverk inte lämnas för tid längre tillbaka än sju dagar före anmälningdagen, om det inte har funnits hinder mot att göra en sådan anmälan eller det finns särskilda skäl för att förmånen ändå bör lämnas (10 kap. 10 och 11 §§ samt 27 kap. 17 § SFB). Icke-behovsprövad graviditetspenning blir pensionsgrundande enligt befintliga bestämmelser i 59 kap. 13 § SFB. Icke-behovsprövad graviditetspenning blir även skattepliktig enligt 10 kap. 10 och 11 §§ SFB samt 11 kap. 30 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Föräldraförsäkringen och FLL bör ses över i syfte att förbättra förutsättningarna för ett jämställt uttag av föräldrapenning och föräldraledighet. En renodling bör eftersträvas även mellan bostättningsbaserade förmåner som kan utgå under graviditet respektive när barnet är fött.

12.13.1 Motiv till förmånen

Kvinnor i Sverige har ett högt arbetskraftsdeltagande. Graviditet innebär en risk för inkomstförlust som inte kan delas med partnern på samma sätt som övriga risker för inkomstförluster som föräldraskapet bär med sig. Det innebär att socialförsäkringsförmånerna måste vara ändamålsenligt konstruerade för att kompensera den enskilda kvinnan för inkomstförlust som orsakas av graviditeten. Att så sker bidrar till uppfyllandet av det jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet, inom vilket ekonomisk självständighet är en viktig aspekt.

Utredningen anser att en arbetsbaserad icke-behovsprövad graviditetspenning ska införas. Den så kallade *icke-behovsprövade graviditetspenningen* ska kunna användas av de gravida som önskar vara lediga från sitt arbete de sista sju kalenderdagarna före dagen för beräknad förlossning och fram till och med dagen före faktisk förlossning om den infaller senare. Motivet till förmånen samt dess detaljer beskrivs närmare nedan.

Många gravida har ett behov av ledighet under slutet av graviditeten

Lagstiftaren har sedan tidigare utgått från att det stora flertalet kvinnor har ett behov av att avstå arbete under de sista tio dagarna av graviditeten.⁶⁷ Utredningen delar uppfattningen att de flesta kvinnor har ett behov av att avstå arbete under graviditetens absoluta slutskede. Utredningens beräkningar visar att nästan 88 procent av de gravida antingen nyttjar föräldra-, graviditets- eller sjukpenning eller har en inkomstförlust på minst 25 procent under graviditetens slutskede.⁶⁸ 51 procent av de gravida nyttjar föräldrapenning i någon utsträckning under de sista sju dagarna innan beräknad förlossning, och 11 procent av de gravida får sjukpenning för någon av dessa dagar. Det är enligt utredningens mening tydligt mot denna bakgrund att många gravida har behov av vila och förberedelse inför förlossningen under den sista tiden av graviditeten.

Kvinnor som inte nyttjar någon förmån kan antingen arbeta eller utan att synas i statistiken vara hemma med semester eller kompensationsledighet. Kompensationsledighet innebär att den gravida har arbetat in arbetstid, potentiellt under sin graviditet, för vilken ersättning sedan tas ut för att medge en period av vila under graviditetens slutskede. Ett sådant upplägg kan innebära att den gravida riskerar att pressa sig för hårt under graviditeten för att samla på sig kompensationsledighet. Det menar utredningen inte kan ses som en lösning på behovet av ledighet under graviditetens sista dagar. Möjligheten till kompensationsledighet finns inte heller i alla anställningar. På ett liknande sätt kan argumenteras gällande att den gravida ska vara hänvisad till sparad semester för att kunna prioritera den egna vilan. Att behöva väga vila mot behovet av framtida samvaro med barnet anser utredningen inte vara en tillfredsställande lösning, givet att graviditet, och därmed upprätthållandet av en hög nativitet, är något för samhället prioriterat. Utredningen menar att nyttjandet av semester och komplement för att möjliggöra vila i slutet av graviditeten bör ses som ett tecken på att föräldrar gärna sparar föräldrapenningdagar till

⁶⁷ Prop. 1978/79:168, s. 36.

⁶⁸ Utredningen har jämfört månadsinkomsten för kalendermånaden innan den kalendermånad barnet föds med ett genomsnitt av månadsinkomsten under de sista tre kalendermånaderna innan kalendermånaden då kvinnan blev gravid. De gravida har delats upp i två grupper, de som inte tog ut någon ersättning under de sista 60 dagarna innan förlossningen och de som fick ersättning under samma period. Ersättning från förmåner avser förmånerna graviditetspenning, sjukpenning och föräldrapenning.

framtida behov och att de som har möjlighet ser till att vara lediga med annan ersättning.⁶⁹

Redan i dag nyttjar kvinnor som beviljas graviditetspenning färre föräldrapenningdagar under graviditeten än kvinnor som inte söker eller inte beviljas graviditetspenning. Utredningen föreslår en utvidgning av den behovsprövade graviditetspenningens förmånstid till och med dagen före faktisk förlossning, se avsnitt 12.10. Förlängningen av förmånsperioden innebär att den ovan beskrivna skillnaden kan antas komma att öka ytterligare. Just den orättvisa som graviditetspenningen infördes för att avhjälpa, det relativt sett högre uttaget av föräldrapenning under graviditeten för kvinnor med tunga arbeten jämfört med kvinnor med lättare arbeten, föreligger i dag åt andra hållet – och riskerar att förstärkas ytterligare. En generell graviditetspenning innebär att förvärvsarbetande kvinnor behandlas mer lika. Konsekvensen blir även att kvinnans yrke inte i lika hög utsträckning påverkar förutsättningarna för kvinnan att under tiden med små barn kombinera arbetsliv och privatliv samt dela föräldrapenningdagarna lika med en eventuell partner.

En särskild graviditetsförmån innebär att den gravida inte behöver välja mellan behov av vila inför förlossning eller framtida behov av ledighet

En graviditet innebär en stor påfrestning på kroppen. Detsamma gäller förlossningen. En icke-behovsprövad förmån speciellt riktad till gravida i slutet av graviditeten signalerar att samhället ser graviditeten som en särskilt skyddsvärd period. Med en särskild förmån i slutet av graviditeten behöver den gravida inte i samma utsträckning välja mellan att nyttja föräldrapenningdagar för egen vila och återhämtning eller att spara föräldrapenningdagarna för framtida vård av barn. Utredningen anser att detta vore mycket värt och det är också i linje med de modeller som de flesta övriga nordiska länder har valt, även

⁶⁹ Det är möjligt att gravida som med förslaget kan nyttja den icke-behovsprövade graviditetspenningen kommer att välja att använda semester eller kompensationsledighet för att förlänga förmånsperioden. Förlängningen av semester och hur uttag av kompensationsledighet kan göras hanteras i en överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagar, men arbetsgivaren är den som ytterst bestämmer i dessa frågor. Det innebär att det som huvudregel redan i dag finns möjligheter för en arbetsgivare att neka en förläggning av semester eller kompensationsledighet som innebär att verksamheten behov inte kan mötas.

om dessa kombinerar det med en betydligt kortare möjlig föräldraledighetsperiod.

Utredningen anser att det är önskvärt med en ökad renodling mellan föräldrapenningen och graviditetsförmåner på så sätt att föräldrapenning blir något som används när barnet är fött- och graviditetsförmåner används av den gravida för att möta icke-sjuklig arbetsförmågenedsättning och behov av vila under graviditeten. Det skulle innebära att den jämställdhetsproblematik som finns kring nyttjandet av föräldrapenning och föräldraledighet inte längre ställs mot gravidas behov av återhämtning. Graviditeten är något som enbart kvinnan genomgår, och den ekonomiska risken samt fysiska belastningen bär hon ensam. Föräldraskapet däremot är något som går och bör delas mellan föräldrarna på ett mer jämställt sätt än i dag.

Grunden för ett jämställt nyttjande av föräldrapenning och föräldraledighet förbättras med en sådan renodling. Det innebär också förbättrade möjligheter för erkännande av gravidas behov av vila och förberedelse inför förlossning samt kompensation av inkomstbortfall i samband med detta. Kvinnans ekonomiska självständighet stärks genom att hennes inkomstbortfall under graviditet ersätts genom en förmån som endast kan utges till den gravida kvinnan, inte via en förmån som till största del kan överflyttas till en annan förälder och som riskerar att betraktas som en hushållsgemensam resurs.

Utredningen anser att effekterna av kvinnors långa förvärvsuppehåll är mycket problematiska, men menar samtidigt att detta inte kan få ställas mot gravidas rätt till återhämtning under graviditetens sista del. Uttaget av föräldrapenning är ojämnt och utvecklingen mot ett mer jämställt uttag går mycket långsamt. Utredningen anser att frågan om kvinnors långa frånvaroperiod från arbetet, samt därpå följande deltidsarbete bör hanteras genom kraftigt ökade insatser för att uppnå ett jämställt uttag av föräldrapenning och föräldraledighet. Även en minskad rätt till föräldraledighet utan föräldrapenning enligt FLL kan övervägas. Detta är förslag och, insatser som inte ryms inom ramen för denna utredning. Utredningen bedömer att föräldrapenningen och FLL bör ses över. I översynen bör ingå att se över om och i så fall hur rätten till föräldrapenning innan beräknad förlossning bör reformeras, mot bakgrund av utredningens förslag.

12.13.2 Överväganden avseende vem som ska ha rätt till förmånen

Föräldraförsäkringsutredningen föreslog en icke-behovsprövad graviditetspenning som fortsatt skulle vara en arbetsbaserad förmån och endast utgå till anställda kvinnor samt egenföretagare.⁷⁰ Utredningen om en modern föräldraförsäkring diskuterade en generell graviditetspenning och vilka som i så fall borde omfattas av en sådan. De framhöll att en graviditet är påfrestande för de flesta och att det är vanligt förekommande att kvinnor har behov av att vara lediga någon tid före förlossningen samt att detta gällde alla kvinnor, inte bara de som arbetar. Utredningen bedömde att det var motiverat att utvidga den potentiella rätten avseende den generella graviditetspenningen även till kvinnor som studerar eller befinner sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.⁷¹

Utredningen har övervägt vilka grupper som bör ha rätt till den nya förmånen. Den behovsprövade graviditetspenningen är en arbetsbaserad förmån, det betyder att den försäkrade måste vara försäkrad för arbete och ha en sjukpenninggrundande inkomst. Förvärvsarbete i så väl tillsvidareanställningar som olika former av behovsanställningar samt egenföretagare kan ha rätt till förmånen. Studerande, arbetssökande och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är som huvudregel inte försäkrade för arbete och de har oftast inte någon sjukpenninggrundande inkomst. Behovet av vila och återhämtning under graviditetens sista vecka kan dock även göra sig gällande bland kvinnor som inte förvärvsarbetar. Även för dessa är argumenten om en renodling mellan förmåner under graviditet och under föräldraskap relevant.

Utredningen anser att de argument som anförts kring dessa kvinnors rätt till en icke-behovsprövad förmån under slutet av graviditeten under avsnitt 12.12.1 är giltiga. Utredningen anser dock att det för dessa grupper därutöver finns särskilda överväganden som behöver göras. Studier, arbetssökande och deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har som syfte att den gravida ska komma i arbete. För såväl studier som deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska program gäller att det är positivt för den enskilda om studier eller program avslutas i tid, så att etableringen på arbetsmarknaden

⁷⁰ SOU 2005:73, s. 329.

⁷¹ SOU 2017:101, s. 620.

kan påbörjas snabbare. De argument som kan anföras mot en utvidgad rätt till ledighet i ovanstående avsnitt avseende bl.a. riskerna med en förlängd frånvaroperiod, väger enligt utredningen tyngre avseende de kvinnor som inte etablerat sig på arbetsmarknaden innan graviditeten. Utredningen föreslår inte någon begränsning i föräldrapenningen och ledighetsperioden kan därmed förlängas jämfört med i dag. Sparade föräldrapenningdagar kan användas senare, vilket kan leda till en längre frånvaroperiod från studierna eller det arbetsmarknadspolitiska programmet. För många utrikes födda kvinnor, som ofta har svårare än inrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden, kan en bidragande orsak till försenad etablering vara att de inte alltid kan genomföra etableringsprogrammet i tid på grund av frånvaro från programmet för vård av barn.⁷² En sådan utveckling kan ytterligare förstärkas med rätt till den aktuella förmånen. För en arbetssökande kan en utökad ledighetsrätt med ersättning innebära färre dagar som aktivt arbetssökande. I längden skulle förslaget som det är utformat kunna innebära att etableringen eller återinträdet på arbetsmarknaden försenas. Mot denna bakgrund anser utredningen att den icke-behovsprövade graviditetspenningen som huvudregel inte ska utgå till studerande, arbetslösa eller deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

Såväl studerande som deltagare i arbetsmarknadspolitiska program kan dock ha en så kallad studietids-SGI om de arbetar utöver studierna eller programdeltagandet (26 kap. 19 § SFB).⁷³ Den icke-behovsprövade graviditetspenningen kan beviljas om den gravida uppfyller 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § första stycket SFB, se mer nedan. Om arbetet vid sidan om studier eller arbetsmarknadsdeltagande innebär att 240-dagarsvillkoret är uppfyllt kan den gravida beviljas icke-behovsprövad graviditetspenning.

Studerande, arbetssökande och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program kan även uppfylla 240-dagarsvillkoret genom skyddad SGI.⁷⁴ Det kan till exempel röra sig om arbetssökande med ersättning från a-kassan som kan avbryta sitt arbetssökande och i stället gå in i en period med icke-behovsprövad graviditetspenning. Även de som är föräldralediga med ett tidigare barn, och de som är sjuk-skrivna, kan på detta sätt uppfylla 240-dagarsvillkoret och ha rätt till

⁷² Dir. 2022:42.

⁷³ Begreppet studietids-SGI används även för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

⁷⁴ 26 kap. 9, 11 och 13 §§ SFB.

föräldrapenning på sjukpenningnivå och till icke-behovsprövad graviditetspenning.⁷⁵

En studerande eller deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program, vars SGI är vilande, kan återuppta SGI:n och på så sätt få icke-behovsprövad graviditetspenning, på samma sätt som de kan göra i dagsläget för att få föräldrapenning på sjukpenningnivå.⁷⁶

Studenter och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program har rätt till föräldrapenning under graviditetens senare del, eftersom föräldrapenningen delvis är bosättningsbaserad. Utredningen anser att det bosättningsbaserade skyddet är nödvändigt men att det även avseende detta är önskvärt att en renodling sker av förmåner som kan nyttjas under graviditeten och efter barnet har fött. Vid en framtida översyn av föräldrapenningen och FLL bör en renodling av bosättningsbaserade förmåner under graviditet samt när barnet är fött eftersträvas.

Som en effekt av förslaget kommer kvinnor som inte etablerat sig på arbetsmarknaden och som nyttjar föräldrapenning innan förlossningen ha färre föräldrapenningdagar att nyttja efter barnet har fötts, än kvinnor som har en tidigare etablering på arbetsmarknaden. Redan i dag ser möjligheterna till föräldraledighet med och utan föräldrapenning mycket olika ut för olika grupper av kvinnor, bl.a. mot bakgrund av olika inkomster samt vårdnadsförhållanden. Utredningen bedömer därför att förslaget har marginell påverkan i detta hänseende.

12.13.3 Överväganden avseende antalet dagar

Utredningen har övervägt med vilket antal dagar förmånen bör utgå. Utredningen har valt en period på sju kalenderdagar innan beräknad förlossning samt de dagar som eventuellt infaller efter beräknad förlossning fram till och med dagen före faktisk förlossning. Under den valda perioden är många kvinnor redan frånvarande eller avstår från arbete helt eller delvis. Utredningens beräkningar visar att 51 procent av gravida nyttjar föräldrapenning någon av dessa dagar- och att 11 procent är sjukskrivna någon dag under denna period. De sjunkande inkomsterna för gravida talar för att över 90 procent har trappat ner på sitt arbete vid denna tid.

⁷⁵ 26 kap. 15 och 17 §§ SFB.

⁷⁶ Se om SGI som hålls vilande i Försäkringskassan (2021), *Vägledning om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid*, s. 140.

Till viss del kan ledighet under denna period alltså redan anses vara norm. Den tillkommande ersättningsrätten kan då mest ses som en erkännande av den norm som råder, och som i dag ersätts inom ramen för föräldrapenning eller genom semesterdagar, komplédigt etc. Det borde redan i dag finnas en stor acceptans från arbetsgivare avseende det faktum att den gravida kanske inte orkar arbeta under graviditetens sista vecka. Vid vecka 38 är barnet dessutom fullgånget vilket i praktiken innebär att arbetsgivare måste planera för att en förlossning redan kan ha skett vid den tidpunkt som den icke-behovsprövade graviditetsspenningen nu föreslås gälla för. Utredningen anser därmed att risken för att arbetsgivare i högre utsträckning ska se kvinnor i barnafödande ålder som riskarbetskraft i och med detta förslag som låg.

Statistik från Socialstyrelsen visar att barn i genomsnitt föds 1,4 dagar efter beräknad förlossningsdag.⁷⁷ Sju dagars ledighet före beräknad förlossning samt de därtill eventuellt tillkommande dagar innan den faktiska förlossningen bedöms, särskilt med beaktande av det stora uttaget av förmåner under den aktuella perioden, inte ha någon avgörande påverkan på kvinnans framtida inkomster samt löneutveckling. Den huvudsakliga effekten på lön- och inkomstutveckling efter föräldraledigheten, som inte beror på val av utbildning och yrke, kan troligen hänföras till det ojämsställda uttaget av föräldrapenning och det ojämsställda deltidsarbetandet, och det bör inte, enligt utredningens mening, ställas mot den gravidas möjlighet att vila under graviditetens sista dagar.

De föräldrapenningdagar som kan sparas eftersom perioden i stället ersätts genom graviditetsspenning kan dock komma att användas för att förlänga kvinnors potentiella ledigheter med barnet längre fram. Givet att det finns en rätt till ledighet utan att föräldrapenningdagar nyttjas under barnets första 18 månader (5 § FLL) är det dock svårt att bedöma i hur hög utsträckning de sparade dagarna skulle leda till ökad frånvaro för kvinnor eller innebära att fler ersättningsdagar nyttjas under samma ledighetsperiod och därmed innebära att mindre ledighet utan ersättning för kvinnor.

Föräldraförsäkringsutredningen föreslog 2005 en graviditetsspenning som kunde användas de sista 30 dagarna innan beräknad förlossning. Utredningen föreslog samtidigt en förlängning av föräldra-

⁷⁷ Utredningens bearbetningar av Socialstyrelsens uppgifter från det medicinska födelseregistret.

penningen och en ökad reservering av dagar.⁷⁸ Arbetsförmågeutredningen föreslog ett liknande upplägg avseende en generell förmån under de sista 30 dagarna, och en ökad reservering av dagar i föräldrapenningen.⁷⁹ Utredningen om en modern föräldraförsäkring diskuterade en generell förmån på tio dagar men hann på grund av tidsbrist inte lämna något sådant förslag.⁸⁰ Utredningen avser inte att lämna något förslag som syftar till att öka reserveringen inom föräldrapenningen, vilket tidigare utredningar gjort. Utredningen anser, särskilt mot den bakgrunden, att de invändningar mot förmånen som lyfts ovan blir betydligt mer relevanta vid en förmånslängd på 30 dagar och perioden bedöms därför som allt för lång. Dessutom är en sådan förmån mycket kostsam.

Utredningen anser att fördelarna med att införa en förmån tio dagar före beräknad förlossning jämfört med sju dagar före beräknad förlossning får antas vara små. Däremot är varje ytterligare dag kostsam eftersom förmånen föreslås beräknas utifrån kvinnans sjukpenninggrundande inkomst. Färre dagar än sju har inte bedömts som något reellt alternativ, sju dagar innan beräknad förlossning och de eventuellt tillkommande dagarna innan den faktiska förlossningen är redan färre än vad tidigare utredningar föreslagit och möjligheten för den gravida att vila och återhämta sig blir mindre med varje dag som förmånen kortas med. Att införa en ny förmån är dessutom i sig en kostsam åtgärd som kräver att Försäkringskassans IT-system anpassas och att omfattande informationsinsatser görs. Den effekt den potentiella vilomöjligheten kan ha för kvinnan måste vägas mot dessa kostnader. Utredningen anser även att sju kalenderdagar innan beräknad förlossning och fram till dagen före faktiskt förlossning är en tydlig och lättkommunicerad period för Försäkringskassan, arbetstagare samt arbetsgivare att förhålla sig till.

Under de sista dagarna av graviditeten är det redan i dag svårt att göra bedömningar av gravidas arbetsförmåga. Utredningens förslag som avser att minska risken för diskriminering av gravida i sjukpenningregelverket kan dock innebära att fler gravida kan ansöka om och beviljas sjukpenning även sent i graviditeten. En icke-behovsprövad graviditetsspenning skulle kunna avlasta vården under den sista delen av graviditeten. Förmånsperiodens längd påverkar givet-

⁷⁸ SOU 2005:73, t.ex. s. 422.

⁷⁹ SOU 2009:89, s. 17.

⁸⁰ SOU 2017:101, s. 614.

vis vilken effekt som kan uppnås i detta avseende. Ju längre period den generella förmånen utgår för desto större potentiell avlastning bör kunna uppnås. Detta måste dock ställas mot andra avväganden kring en generell förmåns påverkan på kvinnors frånvaro från arbetet. Utredningen anser att den valda perioden främst kan verka avlastande genom det faktum att kvinnors behov av sjukskrivning eventuellt minskar om de vet att de har en period av vila framför sig innan förlossningen.

Utredningen har övervägt att konstruera förmånen så att den kan tas ut mer flexibelt, dvs. spridas ut under en längre period. Utredningen anser dock dels att behovet av ledighet och vila, på gruppnivå, föreligger just den allra sista delen av graviditeten, dels att det är angeläget att det är förutsebart för arbetsgivaren när den gravida kommer ta ut förmånen. Risken för att kvinnor i barnafödande ålder ses som riskarbetskraft kan antas öka ju fler former av ledighet med ersättning de kan ta ut under graviditeten. Rätt till föräldraledighet med föräldrapenning föreligger redan på ett mycket flexibelt sätt från den sextionde dagen före beräknad förlossning. Utredningens bedömning är därför att den icke-behovsprövade graviditetspenningen endast ska kunna tas ut från och med den sjunde dagen före beräknad förlossning.

12.13.4 Närmare om förmånsvillkoren

240-dagarsvillkoret

För att vara berättigad till förmånen gäller att den gravida ska vara försäkrad för arbete i Sverige, ha en sjukpenninggrundande inkomst samt att hon uppfyller 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § första stycket 1 SFB. Villkoret innebär att den gravida 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för förlossningen ska ha varit försäkrad för sjukpenning enligt 6 kap. 6 § 3 SFB, dvs. försäkrad genom arbete. Vidare innebär villkoret att den gravida under hela den tiden ska ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning enligt 12 kap. 24 § SFB. Det innebär i dagsläget en sjukpenning på minst 181 kronor per dag.⁸¹

Villkoret är detsamma som gäller för att en förälder ska ha rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå under de 180 först uttagna

⁸¹ Försäkringskassan (2022), *Vägledning (2002:1) om föräldrapenning*, s. 42.

dagarna. Avsikten med villkoret var vid införandet att det inte skulle vara möjligt att erhålla högre föräldrapenning endast mot bakgrund av ett kortvarigt arbete under graviditeten. Utredningen anser att samma premiss, att det inte en kort tid innan förlossningen ska vara möjligt att kvalificera sig för förmånen, bör gälla även för den nya förmån som föreslås.

240-dagarsvillkoret ska tolkas och tillämpas på samma sätt gällande icke-behovsprövad graviditetspenning som inom föräldrapenningen. Det innebär att 12 kap. 38 § SFB, om 240-dagarsvillkoret vid bl.a. utlandsvistelse, gäller även vid bedömningen av om villkoret är uppfyllt gällande rätten till icke-behovsprövad graviditetspenning. Vidare gäller för icke-behovsprövad graviditetspenning, liksom föräldrapenning, att Försäkringskassan ska beräkna 240-dagarsvillkoret utifrån vad som är mest fördelaktigt för den gravida dvs. antingen utifrån barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen (12 kap. 35 § SFB).

Kvalificeringsvillkoret innebär att det som huvudregel är gravida som har arbetat, och varit försäkrade för arbete med en sjukpenninggrundande inkomst över 7 500 kronor i månaden som kan erhålla förmånen. Att villkoret är detsamma som för föräldrapenning på sjukpenningnivå de 180 första dagarna betyder att gravida bara har ett kvalifikationsvillkor att förhålla sig till för de två förmånerna. Det innebär även att förmånen inte innebär ökade kostnader för handläggningen på Försäkringskassan på samma sätt som om en annan modell hade valts.

Gravida som inte arbetar, inte har arbetat nog länge för att en SGI ska kunna fastställas, har arbetat kortare tid än 240 dagar eller har haft lägre inkomst än vad som ger rätt till en sjukpenning om minst 181 kronor per dag kommer inte att kunna få icke-behovsprövad graviditetspenning. Utredningen anser att det, mot bakgrund av det ovan beskrivna avseende vikten av etablering på arbetsmarknaden, är en rimlig avvägning, se avsnitt nedan angående ytterligare avvägningar vad gäller förmånskonstruktionen.

Gravida har ett utbyggt skydd för sin sjukpenninggrundande inkomst under de sista sex månaderna innan beräknad förlossning (26 kap. 14 § SFB). Det innebär att gravida som uppnått villkoret kan inskränka eller avbryta sitt arbete under denna period och ändå ha rätt till förmånen. Detsamma gäller för rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå de 180 först uttagna dagarna.

Utredningen uppskattar utifrån statistik över föräldrapenninguttag de första 180 dagarna att cirka 81 procent av de gravida uppfyller 240-dagarsvillkoret. För kvinnor med regelbunden och fast inkomst är det tämligen enkelt att själva bedöma att de uppfyller 240-dagarsvillkoret. Det kan dock vara svårare för en person som arbetar mer oregelbundet att göra den bedömningen. Försäkringskassan utreder redan i dag 240-dagarsvillkoret för samtliga som ansöker om föräldrapenning under de 180 första dagarna. Många kvinnor kontakter därmed redan Försäkringskassan för att få besked i frågan. Vad gäller föräldrapenningen avgör villkoret dock endast nivån på föräldrapenningen, inte om rätten till förmånen föreligger. För den icke-behovsprövade graviditetspenningen gäller att om villkoret inte är uppfyllt har den gravida inte rätt till förmånen och hon är därmed hänvisad till föräldrapenning på grundnivå under den aktuella perioden, eller till ledighet utan ersättning. Se mer om detta under avsnitt om FLL nedan.

För personer som har en skyddad SGI och som t.ex. studerar eller är arbetssökande gäller att de måste avsluta sin period med studier eller arbetssökande i direkt anslutning till uttag av föräldrapenning för att fortsatt ha en skyddad SGI och kunna nyttja ett tidigare uppfyllt 240-dagarsvillkor. Detsamma kommer att gälla i situationen när en person med skyddad SGI vill nyttja den icke-behovsprövade graviditetspenningen.

Parallellt med utredningen har utredningen om en översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst för ökad trygghet och förutsebarhet utrett frågan om sjukpenninggrundande inkomst⁸². I arbetet har de bland annat sett över 240-dagarsvillkoret. Utredningen har inte haft möjlighet att bedöma deras slutliga förslag men bedömer att de förändringar som eventuellt föreslås avseende villkoret inom föräldrapenningen bör gälla även för villkoret inom den icke-behovsprövade graviditetspenningen.

⁸² Dir. 2021:90.

Övriga förmånsvillkor

Icke-behovsprövad graviditetspenning ska, liksom den behovsprövade graviditetspenningen, föräldrapenningen och sjukpenningen⁸³, vara kalenderdagsberäknad. Att de närbesläktade förmånerna har samma beräkningsgrund innebär att kombinationer av förmånerna förenklas. För att kunna få icke-behovsprövad graviditetspenning krävs att den gravida avstår förvärvsarbete under den tid hon får icke-behovsprövad graviditetspenning för (i bemärkelsen att hon inte arbetar). Förmånen kan därmed även lämnas för dagar som normalt sett är arbetsfria för den gravida, till exempel helger eller röda dagar som infaller under den aktuella förmånsperioden. Så fungerar det redan i dag för den behovsprövade graviditetspenningen och ett uttag även på arbetsfria dagar är nödvändigt inom föräldrapenningen samt graviditetspenningen för att erhålla en inkomstkompensation på ungefär 80 procent av lönen. Den icke-behovsprövade graviditetspenningen kan endast tas ut under ett, i huvuddelen av fallen, mycket begränsat antal dagar, och under en tidsperiod som den gravida inte kan styra över. Föräldraförsäkringsutredningen föreslog år 2005 en generell graviditetspenning om 30 kalenderdagar och ansåg att den icke-behovsprövade förmånen skulle kunna tas ut under arbetsfria dagar endast om den gravida är ledig i direkt anslutning till dessa dagar. En sådan lösning finns för föräldrapenning på sjukpenningnivå (12 kap. 11 § SFB). Utredningen har övervägt om detta bör gälla även för den icke-behovsprövade graviditetspenningen som nu föreslås. Med hänsyn till att förmånen är kalenderdagsberäknad och att ersättningen därmed är beräknad på samtliga kalenderdagar samt den korta förmånsperiod som nu är aktuell bedömer utredningen dock att en sådan regel är överflödig. En sådan regel riskerar att bli administrativt kostsam i på ett sätt som inte kan motiveras givet det låga dagantalet.

Däremot anser utredningen inte att ersättningen ska betalas ut för tid när den gravida har semester enligt semesterlagen. En sådan ändring införs i semesterlagen, se avsnitt 12.15.

Förmånen ska kunna nyttjas på samma fastlagda procentsatser som den behovsprövade graviditetspenningen och alltså utgå som en fjärdedels, halv, trefjärdedels samt hel förmån. På så sätt kan

⁸³ Sjukpenning kan också arbetstidsberäknas, 28 kap. 2 och 3 §§ SFB, men de flesta får enbart kalenderdagsberäknad sjukpenning, se Försäkringskassan (2022), *Vägledning om sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*, s. 134.

förmånen nyttjas av en gravid som har sjukpenning eller graviditetspenning på deltid eller önskar fortsätta arbeta på deltid.

Den icke-behovsprövade graviditetspenningen ska baseras på den försäkrades SGI. Utredningen har övervägt om förmånen i stället skulle utgå på en fastlagd nivå och vara densamma för samtliga försäkrade. Utredningen bedömer dock att det är svårt att motivera ett sådant upplägg. En fast nivå riskerar att hamna för lågt och att inte följa med i inkomstutvecklingen. Det skulle kunna innebära en för låg kompensationsgrad för kvinnor med högre inkomster och därmed inte innebär ett faktiskt socialförsäkringskydd för denna grupp. Det skulle även skapa ytterligare gränsdragningsproblem mot sjukpenning och mot den behovsprövade graviditetspenningen. Det är inte önskvärt. Utredningen föreslår därför att förmånen beräknas på samma sätt som den behovsprövade graviditetspenningen.

Utredningen föreslår att den icke-behovsprövade graviditetspenningen ska sökas hos Försäkringskassan senast sju dagar efter den första dagen som förmånen ska utnyttjas. Det är samma regel som för sjukpenning och graviditetspenning (10 kap. 10 och 11 §§ samt 27 kap. 17 § SFB). Ersättning får lämnas för längre tid tillbaka än så, om det har funnits hinder mot att göra en sådan anmälan eller det finns särskilda skäl för att förmånen ändå bör lämnas. Vad som kan utgöra särskilda skäl får avgöras från fall till fall. Den som vill skicka in ansökan till Försäkringskassan i god tid före förmånsperioden kan göra det. Eftersom gravida har ett SGI-skydd under de sex sista månaderna (26 kap. 1 § 4 § SFB) av graviditeten finns det, som huvudregel, inte någon risk att den SGI den gravida har vid ansökningstillfället är lägre vid tidpunkten för förmånsperiodens början (så länge ansökan skickas in under ramen för detta halvår). SGI:n kan dock vara högre när förmånsperioden startar och det ankommer då på den gravida att anmäla ändrade förhållanden till Försäkringskassan.

Den gravida kan inte veta om hon kommer att föda på beräknad förlossningsdag eller tidigare alternativt senare. Försäkringskassan har uppgett att det troligen kommer vara möjligt att inrätta en ordning där den gravida lämnar in en ansökan om icke-behovsprövad graviditetspenning där hon ansöker om ersättning fram till förlossningen. De som föder vid en senare tidpunkt än beräknat kommer att kunna få ersättning för en längre tid än sju dagar och de som föder tidigare kan få icke-behovsprövad graviditetspenning för färre dagar än sju. Oavsett när förlossning sker kommer det naturligtvis vara

möjligt att ansöka om endast en eller ett begränsat antal dagar i förmånsperioden, om den gravida inte önskar ta ut förmånen för maximalt antal dagar. Försäkringskassan kan skriva beslut med återkallelseförbehåll till den gravida och meddela att rätten till icke-behovsprövad graviditetspenning upphör dagen före förlossningen.

Gravida som föder tidigare än beräknat kommer inte alls eller till viss del inte att kunna nyttja den icke-behovsprövade graviditetspenningen. Det innebär att de får mindre möjlighet att vila och förbereda sig inför förlossningen. Detta gäller dock redan i dag i de fall förlossningen inträffar innan den gravida hunnit ta en period av ledighet med till exempel föräldrapenning. Antalet föräldrapenningsdagar som återstår att använda efter förlossningen bör i och med förslaget om icke-behovsprövad graviditetspenning vara mer likvärdigt mellan de som föder tidigare än beräknat respektive på beräknad dag eller senare. För den gravida som under graviditeten får ett reviderat och tidigarelagt datum för beräknad förlossning gäller att det kan finnas möjlighet att ändra en tidigare ansökan om graviditetspenning.

Den som har behovsprövad graviditetspenning på heltid, fortsätter att ta emot den förmånen till dagen före faktisk förlossning, enligt förslaget i avsnitt 12.10. Den behovsprövade förmånen kan således sägas ha företräde före den icke-behovsprövade. Den gravida som har graviditetspenning på deltid behöver dock komplettera med icke-behovsprövad graviditetspenning om hon vill kunna vara ledig på heltid med förmån de sista sju kalenderdagarna före beräknad förlossning och fram till dagen före faktisk förlossning (givet att hon har rätt till icke-behovsprövad graviditetspenning).

Bedömningen av rätten till sjukpenning bör under denna period göras på samma sätt som under övrig tid under graviditeten. Sjukskrivningen bör fortgå så länge det tillstånd som grundat rätten till sjukskrivningen föreligger. När rätt till båda förmånerna föreligger ska sjukpenning väljas framför den icke-behovsprövade graviditetspenningen, precis som avseende den behovsprövade.⁸⁴ Läkare ska alltså inte beakta perioden med icke-behovsprövad graviditetspenning som en anledning att avsluta en sjukskrivning. En deltidssjukskriven kan dock erhålla icke-behovsprövad graviditetspenning för resterande del av arbetstiden, om hon uppfyller 240-dagarsvillkoret. Ersättningen

⁸⁴ Jansson m.fl. (2023), *Socialförsäkringsbalken – en kommentar*, s. 43 och Försäkringskassan (2022), *Vägledning om graviditetspenning*, s. 23 samt 10 kap. 5 § SFB.

ska vara semesterlönegrundande och pensionsgrundande. Tillägg med innebörden att förmånen blir semesterlönegrundande införs i semesterlagen (1977:480). Icke-behovsprövad graviditetspenning blir pensionsgrundande och skattepliktig genom att förmånen, till största del precis som graviditetspenningen, kommer att följa reglerna för sjukpenning (se utredningens författningsförslag till 10 kap. 10 och 11 §§ SFB). Enligt 59 kap. 13 § SFB är sjukpenning och motsvarande ersättningar enligt socialförsäkringsbalken pensionsgrundande och enligt 11 kap. 30 § inkomstskattelagen (1999:1229) är sjukpenning m.m. en skattepliktig inkomst i inkomstlaget tjänst. Någon specifik lagändring gällande pension och skatteplikt behövs därför inte.

12.13.5 Överväganden avseende alternativa sätt att konstruera förmånen

Utredningen har övervägt andra möjliga konstruktioner för att utforma en arbetsbaserad förmån att nyttja under graviditetens slutskede.

En modell som innebar att ersättning endast betalades ut för dagar som den gravida faktiskt skulle ha arbetat under perioden, med eller utan kvalificeringsvillkor har övervägts. Kopplingen till arbetet blir på så sätt mer direkt och även kvinnor som börjat arbeta mer nyligen får rätt till förmånen. Ersättning endast för arbetade dagar och ett intygande av avstående av faktiskt arbete har dock valts bort bland annat eftersom perioden infaller då många kvinnor kan vara sjukskrivna eller ha behovsprövad graviditetspenning på deltid och kombinationer av förmånerna bedömdes försvåras. Dessutom har många kvinnor redan påbörjat en period med föräldrapenning under tiden strax innan förmånsperioden för den icke-behovsprövade graviditetspenningen börjar gälla. För att inte i praktiken försämra socialförsäkringsskyddet för gravida bedömer utredningen, mot bakgrund av det låga antalet dagar som föreslås, att en sådan rätt måste föreligga fortsatt. Med ett villkor om att faktiskt avstå arbete eller endast medge ersättning för arbetade dagar måste förmånen konstrueras så att ett tidigare föräldrapeninguttag är möjligt utan att rätten till icke-behovsprövad graviditetspenning försvinner. Det innebär att särskilda villkor måste utformas avseende föräldraledigas avstående av arbete. Dessutom skulle dessa föräldralediga genom ytterligare villkor behöva skiljas från de gravida som varit föräldralediga sedan en längre tid med ett tidigare barn. Lagstiftningen hade

blivit komplex. Alternativets fördelar har därmed inte bedömts större än dess nackdelar, särskilt med beaktande av den korta förmånstiden.

Även andra former av inkomstkrav under graviditeten i syfte att avgränsa gruppen har analyserats och bedömts för invecklade och svåra att förhålla sig till för den gravida, samt för Försäkringskassan att utreda, i relation till den korta förmånsperioden.

12.13.6 Överväganden avseende namnet på förmånen

Utredningen har övervägt ett antal olika namn på förmånen. Utredningen har bland annat övervägt namnet förlossningspenning, höggravidpenning och allmän graviditetspenning. Något helt idealt namn har inte gått att finna. Vid införandet av graviditetspenning för nedsatt arbetsförmåga i fysiskt ansträngande arbete beskrev man i propositionen förmånen som en behovsprövad rätt till ersättning.⁸⁵ Utredningen anser att den graviditetspenning som i dag utgår för risker i arbetsmiljön respektive vid nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete i och med inrättandet av en ny, mer generell förmån borde få namnet behovsprövad graviditetspenning- och den nya förmånen skulle då kunna heta graviditetspenning, utan prefix. Utredningen har dock bedömt att ett sådant namnbyte inte skulle gagna kännedomen om förmånerna och att de brister som redan finns avseende kännedom om socialförsäkringsskyddet för gravida hos många läkare, barnmorskor, arbetsgivare och gravida skulle kunna förvärras ytterligare. Utredningen har därför valt att låta den existerande förmånen behålla sitt namn och att förtydliga skillnaderna mellan förmånerna genom att ge den nya förmånen prefixet icke-behovsprövad.

12.13.7 Alternativ till att inrätta en icke-behovsprövad graviditetspenning

Utredningen har övervägt alternativa lösningar i syfte att tillskapa en särskild möjlighet till vila och återhämtning i graviditetens slutskede som inte innebär att kvinnan ska behöva välja mellan att prioritera egen återhämtning eller framtida möjligheter att vårda barnet samt kombinera arbetsliv och familjeliv. Utgångspunkten har varit att en

⁸⁵ Prop.1978/79:186, s. 33.

ytterligare förlängning av kvinnors frånvaroperiod från arbetet bör undvikas, samtidigt som en reell möjlighet till vila och förberedelse inför förlossningen bör erbjudas i slutet av graviditeten.

Ett första alternativ har varit att styra ett ökat uttag av föräldrapenning och föräldraledighet till den sista perioden av graviditeten. Det skulle kunna ske genom införandet av en ny regel som innebar att föräldrapenninguttaget skulle starta en viss tid innan beräknat förlossningsdatum. En liknande lösning finns i Norge. Utredningen har dock funnit att den stora flexibilitet som utmärker den svenska föräldraförsäkringen gör att det blir svårt att uppnå någon effekt med ett sådant alternativ. Ett uttag av föräldrapenning sker dessutom ofta redan i dag innan beräknad förlossning, t.ex. för återhämtning eller besök hos mödravården. Att förena ett krav på start av uttag samt krav på en viss uttagsmängd innan förlossningen framstår för utredningen som en anomali inom föräldrapenningen och ett allt för stort ingrepp i förmånen för att kunna hanteras inom ramen för utredningen.

Utredningen har även övervägt att föra över ett antal dagar från föräldrapenningen till graviditetspenningen och på så sätt tillskapa en icke-behovsprövad graviditetspenning utan att förlänga den potentiella ledighetsperioden. Utredningen kan se många fördelar med en sådan lösning, inte minst avseende finansieringen och att den totala ersättningsperioden inte förlängs. Alla föräldrapenningdagar nyttjas inte heller i dag.⁸⁶ Nyttjandemönstret för föräldrapenningen ser dock olika ut för olika grupper, t.ex. skulle en sådan förändring kunna ha stor påverkan på ensamstående föräldrars möjligheter att kombinera arbete och familj längre fram i barnets liv, eftersom föräldrar med ensam vårdnad om ett barn har ett mycket mer intensivt uttag av föräldrapenning än föräldrar med gemensam vårdnad om ett barn.⁸⁷ Dessutom anser många föräldrar redan med nuvarande antal föräldrapenningdagar att det kan vara svårt att förena arbete och privatliv.⁸⁸ Det är inte heller säkert att en minskning av antalet föräldrapenningdagar är att föredra, framför alternativa förslag som på samma sätt kan minska den totala föräldraledighetstiden för kvinnor, t.ex. ökad reservering eller förändringar i FLL. Det utredningsarbete som krävs för att kunna göra välvägdade bedömningar avseende en förkortning eller därmed likvärdiga åtgärder inom föräldrapenningen har

⁸⁶ Försäkringskassan (2019), *Föräldrapenningdagar som inte används*.

⁸⁷ Försäkringskassan (2019), *Föräldrapenningdagar som inte används*.

⁸⁸ SCB, ULF 2017.

inte ansetts rymmas inom utredningens ramar och utredningen har därför valt att inte gå vidare med något förslag i denna riktning.

Utredningen har även övervägt att inför en icke-behovsprövad graviditetspenning på deltid under graviditetens sista månad. Med en sådan lösning skulle gravida kunna fortsätta arbeta men med ökad möjlighet till vila kontinuerligt under graviditetens slutskede. Ett sådant förslag skulle sända en viktig signal om att gravida kan behöva ges möjlighet att trappa ner sitt arbete under de sista veckorna innan förlossningen, samtidigt som det inte medför ett längre förvärvsupphåll än i dag. Många kvinnor i barnafödande ålder arbetar i dag redan deltid. Den föreslagna deltidsledigheten skulle ha kunnat beräknas mot den arbetade deltiden eller mot så kallad normalarbetstid och skulle då ha inneburit en kortare eller ingen ytterligare ledighet med ersättning. För dessa kvinnor skulle den föreslagna graviditetspenningen på deltid enligt utredningen inte inneburit en nog stor rätt till ledighet respektive ersättning för att det skulle gå att tala om faktisk möjlighet till återhämtning och vila. Det finns dessutom i dag en mycket flexibel rätt till föräldrapenning och ledighet under graviditetens sista 60 dagar, samtidigt som behovet av vila och förberedelse inför förlossningen är som störst just innan förlossningen. Mot den ovan beskrivna bakgrunden har utredningen ansett att alternativets fördelar inte kan anses så stora att ett sådant alternativ kunnat motiveras.

Slutligen har utredningen även övervägt att hänskjuta frågan om särskild ledighet med ersättning i slutet av graviditeten till den framtida översyn av föräldrapenningen och FLL som utredningen anser bör göras. På så sätt skulle ett helhetsgrepp avseende ledighetsperiod kunna tas och ledighet som avsattes till graviditeten enkelt kunna kompenseras för genom t.ex. ökad reservering eller en kortare förmånsperiod efter barnets födelse. Utredningen anser dock att frågan kring gravidas rätt till en fristående möjlighet till vila och återhämtning i slutet av graviditeten riskerar att bli en mindre viktig fråga i en sådan utredning eftersom själva utredningsuppdraget i en sådan översyn är mycket stort. Dessutom har frågan redan länge varit angelägen och förslag i denna riktning har lämnats i ett antal utredningar. Utredningen anser därmed att det att invänta en framtida översyn av föräldrapenningen riskerar att återigen signalera att gravidas socialförsäkringsskydd är sekundärt och en mindre viktig jämställdhetsfråga än andra.

12.14 Ändringar i föräldraledighetslagen med anledning av införandet av den icke-behovsprövade graviditetspenningen

Utredningens förslag: Rätt till en fjärdedels, halv, tre fjärdedels och hel ledighet för gravida arbetstagare införs i 4 § fjärde stycket föräldraledighetslagen (1995:584), FLL, för perioden från och med den sjunde dagen före beräknad förlossning och fram till dagen före faktisk förlossning. Ledigheten behöver inte kombineras med uttag av socialförsäkringsförmån. Anmälningstiden för den nya ledighetsrätten ska vara två månader, densamma som för föräldraledighet. Detta framgår av 13 § FLL.

Eftersom det införs en ny förmån för perioden sju dagar före beräknad förlossning till och med dagen före faktisk förlossning, som kan tas ut i omfattningarna en fjärdedel, halv, tre fjärdedelar och hel behövs en korresponderande ledighetsrätt för gravida arbetstagare. En ledighetsrätt som omfattar den aktuella perioden finns redan i 4 § FLL, men endast för hel ledighet. Utredningen föreslår därför att 4 § FLL ska utökas med ett nytt, fjärde stycke som ger rätt till ledighet i omfattningarna en fjärdedel, halv, tre fjärdedelar samt hel under den aktuella tidsperioden. Ledighetsrätten i 4 § fjärde stycket FLL är i första hand tänkt att användas för ledighet i kombination med uttag av icke-behovsprövad graviditetspenning. Den föreslagna ledighetsrätten villkoras dock inte av ett faktiskt uttag av socialförsäkringsförmån. Anledning till det är att den gravida kan få avslag på sin ansökan om förmånen. Hon kan t.ex. sakna SGI eller visa sig inte uppfylla 240-dagarsvillkoret. Den gravida som inte beviljas förmånen skulle, med den övervägda lösningen, riskera att stå utan rätt till delledighet för den aktuella perioden. Sökanden skulle även riskera att stå utan rätt till hel ledighet eftersom hon, när hon får besked om att hon inte har rätt till icke-behovsprövad graviditetspenning, kan ha försuttit anmälningstiden för andra ledighetsformer.

För hel ledighet föreligger, som ovan framgår, redan en rätt till ledighet under en sammanhängande tid av minst sju veckor före den beräknade tidpunkten för förlossningen och sju veckor efter förlossningen (4 § FLL). Denna ledighetsrätt kallas för mammaledighet och är inte heller kopplad till uttag av någon förmån. Utredningen

har övervägt att helt enkelt utvidga mammaledigheten med en rätt till deltidsledighet under hela den ledighetsperiod som paragrafen avser. Utredningen har dock bedömt att det redan finns en mycket flexibel rätt till föräldrapenning under slutet av graviditeten och att en ytterligare ledighetsrätt, utan koppling till förmån, skulle kunna ha negativa effekter för kvinnors inkomster, som redan sjunker avsevärt under graviditeten, samt påverka arbetsgivares planeringsmöjligheter negativt.

Mammaledighet före förlossningen enligt 4 § första stycket FLL är vidare en ledighet som berörs av begränsningen av maximalt antal tillåtna ledighetsperioderna per kalenderår enligt 10 § FLL. Enligt 10 § FLL får ledigheten delas upp på högst tre perioder för varje kalenderår. Utredningen anser inte att den nu föreslagna ledigheten enligt 4 § fjärde stycket ska räknas som en sådan period som avses i 10 § FLL (se mer om detta i avsnitt 12.16.1). Förslaget om ett nytt fjärde stycke i 4 § FLL får till följd att det kommer att finnas rätt till heltidsledighet enligt både första och fjärde stycket i paragrafen under perioden från sju dagar före beräknad förlossning till dagen före faktisk förlossning.

Den som vill utnyttja rätten till ledighet enligt 4 § fjärde stycket FLL ska anmäla det till arbetsgivaren senast två månader i förväg, eller, om det inte kan ske, så snart som möjligt (13 § FLL). Ett exempel på när arbetstagaren inte kan anmäla ledigheten två månader i förväg är enligt utredningens mening om hon är sjukskriven och sedan inte får sjukskrivningen förlängd. Det kan också vara så att kvinnan har tänkt sig att arbeta, men att det en kortare tid före beräknad förlossning tillstöter komplikationer som hon inte kunnat förutse. Även i dessa fall ska det vara möjligt för kvinnan att anmäla ledighet med, eller utan, icke-behovsprövad graviditetsspenning.⁸⁹ I samband med sin anmälan ska arbetstagaren ange hur lång tid ledigheten är planerad att pågå.

Utredningen anser visserligen att det hade varit önskvärt med en kortare anmälningstid för ledighet under förmånsperioden för icke-behovsprövad graviditetsspenning. Det hade kunnat möjliggöra för gravida att i högre utsträckning känna efter om de orkat jobba längre fram i graviditeten. Utredningen har dock kommit fram till att olika anmälningstider för ledighet enligt 4 § fjärde stycket FLL respektive föräldraledighet inte är lämpligt eftersom förmånerna kommer att

⁸⁹ Jämför SOU 2005:73, s. 333.

nyttjas vid ungefär samma tillfälle. Av begriplighetsskäl bör därför även ledighet enligt 4 § fjärde stycket FLL anmälas till arbetsgivaren senast två månader i förväg, eller så snart det kan ske.

En arbetstagare får avbryta sin påbörjade ledighet och återuppta sitt arbete i samma omfattning som före ledigheten. Om arbetstagaren vill utnyttja sin rätt att återuppta sitt arbete, skall arbetstagaren snarast möjligt underrätta arbetsgivaren om detta. I det fall ledigheten varit avsedd att pågå en månad eller mer, får arbetsgivaren skjuta på återgången högst en månad efter det att arbetsgivaren tagit emot underrättelsen. Detta framgår av 15 § FLL. Det kan alltså vara möjligt att få arbeta även om ledighet har anmälts två månader i förväg, till exempel om kvinnan inser att hon orkar och vill arbeta.

Den gravida kan inte veta om hon kommer att föda på beräknad förlossningsdag eller tidigare alternativt senare. Det innebär att hon inte i förväg kan anmäla till sin arbetsgivare vilket datum ledighetsperioden enligt 4 § fjärde stycket FLL kommer att ta slut. Övergången från sådan ledighet och därpå följande föräldraledighet kommer alltså hos arbetsgivarna, precis som hos Försäkringskassan, behöva justeras efter förlossningen, t.ex. i syfte att tillse att eventuell föräldralön utgår för rätt dagar.

12.15 Vissa följdändringar behöver göras

Utredningens förslag: Tid som ersatts med icke-behovsprövad graviditetspenning ska beaktas vid bestämmandet av en sökandes normalarbetstid. Det ska, precis som för andra förmånstyper, gälla endast månader som ingår i den fastlagda ramtiden och som innehåller förvärvsarbete i sådan omfattning att de skulle kunna tillgodoräknas i ett arbetsvillkor. Ett tillägg med den innebörden görs i 23 b § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Att den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning införs medför även behov av följdändringar i 3 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter, 1 § förordningen (1982:366) om utbetalning av dagersättningar från Försäkringskassan, 6 och 32 §§ förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd samt 3 § förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan.

I och med införandet av den icke-behovsprövade graviditetsspenningen i SFB behöver ett antal följdändringar i andra lagar och förordningar göras.

För den som är berättigad till arbetslöshetsersättning fastställs en normalarbetstid (23 a § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF). Normalarbetstiden utgör den genomsnittliga arbetstiden under den sökandes ramtid. Vid bestämmande av normalarbetstid ska utöver arbetad tid även beaktas tid som ersatts med sjuklön eller ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön, eller med graviditetsspenning, föräldrapenningsförmån, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrpenning eller närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken (23 b § ALF).

Den icke-behovsprövade graviditetsspenningen är tänkt att i huvudsak följa samma regler som graviditetsspenningen. Utredningen anser, mot bakgrund av detta, att även tid med den icke-behovsprövade graviditetsspenningen ska beaktas vid bestämmandet av normalarbetstiden och att detta ska förtydligas genom ett tillägg i paragrafen.

Enligt 23 b § tredje stycket ALF gäller möjligheten att tillgodoräkna sig tid med vissa socialförsäkringsförmåner endast månader som ingår i den fastlagda ramtiden och som innehåller förvärvsarbete i sådan omfattning att de skulle kunna tillgodoräknas i ett arbetsvillkor. Detta ska gälla även för den icke-behovsprövade graviditetsspenningen.

I SOU 2020:37 föreslås en helt ny lag om arbetslöshetsförsäkring i vilken frågan hanteras på ett annat sätt. Enligt det nya regelverket föreslås det regleras vilka ersättningar som får jämföras med inkomster av förvärvsarbete. Förslagen innebär att en sökande, utöver förvärvsinkomster, får beakta vissa ersättningar enligt socialförsäkringsbalken och lagen om sjuklön. De inkomster enligt socialförsäkringsbalken som får beaktas är graviditetsspenning (10 kap.), föräldrapenningsförmåner (11–13 kap.), sjukpenning (27–28 kap.), rehabiliteringspenning (31 kap.), smittbärrpenning (46 kap.) och närståendepenning (47 kap.). Även den ersättning som Försäkringskassan betalar ut i stället för sjuklön enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön får beaktas. Det som utredningen anfört om att graviditetsspenning och icke-behovsprövad graviditetsspenning bör kunna räknas som överhoppningsbar tid gäller även avseende förslagen i SOU 2020:37. Utredningen anser även att icke-behovsprövad gravi-

ditetspenning, likt graviditetspenningen i förslaget, bör kunna beaktas som inkomst.

Utredningen föreslår därutöver följande kompletteringar.

Bestämmelserna i 3 § lagen om fördelning av socialavgifter reglerar vilka kostnader som sjukförsäkringsavgifterna ska finansiera. Paragrafen behöver kompletteras på så sätt att den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning läggs till som en sådan ersättning enligt socialförsäkringsbalken som, liksom graviditetspenning, ska finansieras genom sjukförsäkringsavgifter. Utredningen föreslår att förmånen ska placeras i 3 § eftersom förmånens regelverk till stora delar följer regelverket för graviditetspenningen. Det innebär att förmånen ska finansieras av sjukförsäkringsavgifter. Förmånen har dock även stora likheter med föräldrapenning på sjukpenningnivå, vilket talar för att den även skulle kunna placeras i 5 § och finansieras av föräldrapenningavgifter. Eftersom utredningen har valt att utforma den nya förmånen som en form av graviditetspenning, landar bedömningen ändå i att förmånen, likt graviditetspenningen, ska placeras i 3 §.

I 1 § förordningen om utbetalning av dagersättningar från Försäkringskassan definieras vad som avses med dagersättning i förordningen, t.ex. graviditetspenning, sjukpenning och föräldrapenningsförmåner. Bestämmelsen behöver kompletteras på så sätt att den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning läggs till som en sådan förmån enligt socialförsäkringsbalken som utgör dagersättning.

Enligt 6 § förordningen om omställningsstudiestöd får, vid prövningen av villkoret om förvärvsarbete i 6 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd, tid med bl.a. föräldrapenningsförmåner och graviditetspenning jämföras med förvärvsarbete under högst 24 månader. Paragrafen behöver ändras på så sätt att det görs ett tillägg med innebörden att även tid med den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning får jämföras med förvärvsarbete. I 32 § samma förordning finns en regel om uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan gentemot Centrala studiestödsnämnden och Överklagandenämnden för studiestöd. Enligt paragrafen ska Försäkringskassan, på begäran, lämna myndigheterna uppgift om bl.a. föräldrapenningsförmåner och graviditetspenning. Enligt utredningens bedömning behöver bestämmelsen kompletteras så att den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning läggs till som en sådan

förmån som Försäkringskassan ska lämna uppgifter om till Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd.

Enligt 3 § förordningen med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan får Försäkringskassan meddela ytterligare verkställighetsföreskrifter gällande bl.a. graviditetspenning och föräldrapenningsförmåner. I och med införandet av en ny socialförsäkringsförmån behöver bestämmelsen kompletteras så att den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning läggs till som en sådan förmån enligt socialförsäkringsbalken som Försäkringskassan får meddela ytterligare verkställighetsföreskrifter om.

Till sist kan 36 kap. 17 § SFB nämnas. Paragrafen reglerar när Försäkringskassan, på eget initiativ, får upphäva ett beslut om vilandeförklaring av sjuk- eller aktivitetsersättning. Kortare perioder med föräldrapenning eller graviditetspenning har inte ansetts leda till att upphävande ska ske. Utredningen bedömer att paragrafen inte behöver ändras med anledning av den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning. Eftersom den icke-behovsprövade graviditetspenningen endast kan utges under ett fåtal dagar saknas anledning att ge Försäkringskassan möjlighet att upphäva beslut om vilandeförklaring av den anledningen att den försäkrade får icke-behovsprövad graviditetspenning.

12.16 Förtydligande av att graviditetspenning inte utges under semester

Utredningens förslag: Det ska regleras att graviditetspenning, liksom den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning, inte utges för tid när kvinnan har semester genom en ny paragraf i 10 kap. 7 c § SFB.

Graviditetspenning är en förmån som är tänkt att ersätta inkomstbortfall när kvinnan är ledig utan anställningsförmåner på grund av att hon har nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete eller inte får arbeta för att arbetsmiljön innehåller risker. Om den gravida kvinnan har semester enligt semesterlagen (1977:480) är hon inte ledig av de anledningarna som graviditetspenning syftar till att kompensera för. Utredningen anser därför att graviditetspenning inte ska

gå att få för samma tid som kvinnan har semester enligt semesterlagen.

Utredningen har inte uppfattat detta som ett problem i praktiken. Det har inte framkommit att kvinnor har semester samtidigt som de tar emot graviditetspenning. Lagtexten i 10 kap. 7 och 7 a §§ öppnar dock upp för att kvinnor, åtminstone teoretiskt sett, skulle kunna utnyttja förmånen på detta, inte avsedda, sätt. Av tydlighetsskäl bör denna brist i lagstiftningen åtgärdas. Med anledning av detta, och med hänsyn till den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning som utredningen föreslår, lämnar utredningen förslag på en ny paragraf i 10 kap. 7 c § SFB som tydligt reglerar att varken graviditetspenning eller icke-behovsprövad graviditetspenning kan ges för tid när kvinnan har semester. Utredningen bedömer inte att det föreslagna bör påverka handläggningen på Försäkringskassan i någon avsevärd utsträckning eftersom den gravida redan i dag anger hur hon skulle arbetat vid ansökan och detta också intygas av arbetsgivaren.

12.17 Föräldraledighetslagen bör förtydligas

Bedömning: Föräldraledighetslagen bör förtydligas avseende ledighetsperioder, anmälningstiden för graviditetspenning vid risk samt för att skapa bättre förutsättningar för omplaceringar.

Föräldraledighetslagen, förkortad FLL, är en civilrättslig lag som stadgar bl.a. rätten till omplacering för gravida, ledighetsrätt för arbetande föräldrar och rätten för arbetsgivaren att ge den gravida arbetstagaren ledigt utan lön om omplacering inte varit möjlig. Det är således av vikt att socialförsäkringsskydd och rätt till ledighet samordnas.

Att kvinnor kan fortsätta arbeta med bibehållen lön under så lång tid som möjligt under graviditeten är viktigt för kvinnors inkomster, livsinkomster och pension samt för jämställdheten i samhället. För att uppnå dessa mål är omplaceringsskyldigheten i FLL ett viktigt verktyg. När graviditetspenningen infördes beskrevs den som viktig för att värna kvinnors rätt till arbete under graviditeten. I förarbetena förutsätts att det i många fall skulle gå att anpassa och ompla-

cera.⁹⁰ Många verksamheter är emellertid i dag mer specialiserade än när graviditetspenningen infördes, som beskrivits i avsnitt 5.7, och det kan påverka möjligheten att hitta lämpliga omplaceringar. Det saknas information om hur ofta och till vad gravida arbetstagare omplaceras eller inte omplaceras. Bilden som arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer förmedlar är splittrad.

ISF har i sina granskningar funnit att färre kvinnor troligen skulle beviljas graviditetspenning om Försäkringskassan i högre grad utredde arbetsgivarens uppgifter om att omplacering inte kan ske.⁹¹ Utredningens aktgranskning har visat att arbetsgivare oftast inte motiverar sitt ställningstagande i omplaceringsfrågan på ett tydligt sätt trots att detta är ett krav enligt mödraskyddsdirektivet. Inte heller framgår om omplaceringar på deltid övervägts. Det gör det svårt för Försäkringskassan att bedöma om omplaceringsmöjligheterna har uttömts.

Mot bakgrund av den splittrade bilden av hur omplaceringsmöjligheter tas till vara och bristen på underlag i frågan, syftar utredningens förslag i dessa delar främst till att förtydliga gällande rätt.

Regleringen av omplacering är på många sätt otydlig och har inte setts över på lång tid. Eftersom omplaceringar som kan genomföras under graviditeten kan ha stor positiv effekt för de enskilda gravida, samt i längden för synen på kvinnor som arbetskraft, bedömer utredningen att de otydligheter som finns i lagstiftningen bör åtgärdas. Detta kan innebära att förutsättningarna till omplaceringar förbättras samtidigt som socialförsäkringsskyddet för gravida stärks. Förtydligandena innebär även att Försäkringskassans möjlighet att utreda arbetsgivarens uppgifter om omplacering förbättras.

Utredningen anser, precis som vid införandet av graviditetspenningen att rätten till omplacering är viktig för att värna kvinnans rätt till arbete under graviditeten. Arbetsgivarens skyldighet att erbjuda omplacering under graviditet bör därför vara långtgående. Samtidigt får arbetsgivarens omplaceringsskyldighet inte uppfattas som så betungande att kvinnor i barnafödande ålder blir ansedda som riskabla att anställa (s.k. riskarbetskraft). Det behöver finnas en rimlig proportionalitet mellan de ansträngningar en arbetsgivare måste vidta för att kvinnan ska kunna fortsätta arbeta och den nytta arbetsgivaren har av att kvinnan arbetar under hela sin graviditet.

⁹⁰ Prop. 1978/79:168, s. 33.

⁹¹ ISF (2011) och ISF (2014).

Reglerna om gravida i FLL och reglerna om graviditetspenning i SFB innehåller till viss del olika begrepp och otillräckliga korshänvisningar. Utredningen anser att det är olyckligt att det inte tydligare framgår hur FLL och SFB förhåller sig till varandra när det gäller gravida.

FLL stadgar att den gravida ska anmäla sitt behov av omplacering till arbetsgivaren även i de fall omplaceringsbehovet beror på att det finns sådana risker i arbetsmiljön som medför att kvinnan är förbjuden att fortsätta sitt ordinarie arbete. Detta är en reglering som riskerar att leda till missförståndet att den gravida kvinna som är förbjuden att arbeta, men som inte har anmält behov av omplacering, saknar rätt till omplacering.

I FLL stadgas ledighetsrätt för arbetande kvinnor och män i samband med bl.a. graviditet och barns födelse. Enligt 10 § FLL får ledigheten delas upp på högst tre perioder för varje kalenderår. Det är dock inte tydligt vilka former av ledighet som periodbegränsningen avser. Detta anser utredningen är en brist.

12.18 Förtydliganden och förslag avseende perioder i FLL

Utredningens förslag: Bestämmelserna i 10 § FLL ska ändras på så sätt att det ska framgå att begränsningen om tre ledighetsperioder per kalenderår endast gäller ledighet enligt 4 § första stycket FLL och 5, 6, 7 och 9 §§ FLL.

En ledighetsperiod enligt 10 § FLL ska inte anses vara uppdelad för att ledighet enligt 4 § fjärde stycket FLL infaller inom dess ram.

I FLL stadgas ledighetsrätt för arbetstagare i samband med bl.a. graviditet och barns födelse. Enligt 10 § FLL får ledigheten delas upp på högst tre perioder för varje kalenderår. För vissa typer av ledighet finns undantag: ledighet med tillfällig föräldrapenning (8 § FLL), ledighet för att amma barnet (4 § andra och tredje stycket FLL) och ledighet med föräldrapenning för att besöka mödravården, delta i föräldrautbildning, besöka barnets förskola eller pedagogiska verksamhet eller delta i en introduktion till en verksamhet enligt skollagen (12 kap. 5 a–7 a §§ SFB).

I 10 § FLL preciseras inte vilka olika former av ledighet som avses, men utredningen anser att bestämmelsen ska tolkas på så sätt att det är de ledigheter som räknas upp i 3 § FLL, dvs. föräldraledighet, som avses. Att denna tolkning är den mest rimliga beror dels på hur FLL är utformad. Bestämmelser om de sex olika formerna av föräldraledighet räknas upp i 3 § FLL och ligger först i lagen. Det anges i 10 § att särskilda bestämmelser om ledighet och omplacering för kvinnliga arbetstagare som väntar barn, nyligen fött barn eller som ammar finns i 18–21 §§ (se 3 § FLL). Ledighet enligt 20 § FLL på grund av förbud att fortsätta arbeta (18 § FLL) och ledighet på grund av nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete (19 § FLL) är således inte föräldraledighet, medan mammaledighet enligt 4 § enligt definitionen i 3 § ingår i begreppet föräldraledighet. En uppenbar skillnad mellan föräldraledighet och ledighet enligt 18–21 §§ FLL är att föräldraledighet är något som arbetstagaren själv väljer att nyttja, medan graviditetsledighet på grund av att omplacering inte är möjlig i riskfyllt eller fysiskt påfrestande arbete inte beror på arbetstagarens egna val.

Om ledighet med graviditetspenning skulle betraktas som perioder enligt 10 § FLL skulle det i praktiken innebära att en kvinna som förbjöds att arbeta på grund av risker i sitt arbete och därför fick graviditetspenning skulle ha sämre möjlighet att nyttja föräldrapenning när barnet hade fötts. Kvinnor skulle eventuellt avstå från att anmäla behov av omplacering i ett fysiskt ansträngande arbete om de visste att en eventuell ledighet skulle inverka på möjligheten att använda föräldrapenning längre fram. För de gravida som vill vara föräldralediga på heltid under en längre period efter barnets födelse skulle det troligen inte vara ett problem om perioder med graviditetspenning räknades som sådana perioder som omfattas av begränsningen i 10 § FLL. Det går dock att tänka sig flertalet fall där en sådan ordning skulle försämra kvinnans situation betydligt. Det kan t.ex. bli aktuellt med flera perioder med graviditetspenning om kvinnan blir erbjuden en omplacering under vissa delar av graviditeten. Vidare kan kvinnan vilja dela föräldraledigheten med en eventuell medförälder, och då ha sämre möjligheter till detta på grund av tidigare ledighet med graviditetspenning. Det kan även uppstå behov av att ändra omfattningen på ledigheten utifrån familjens mående och situation, vilket kan försvåras om de tre ledighetsperioderna redan är förbrukade det aktuella året.

Bestämmelsen i 10 § FLL syftar alltså, bl.a. med hänsyn till dess placering i lagen på föräldraledighet, men inte på graviditetsledighet enligt 20 § FLL. Dessutom kan man utläsa av förarbetena att bestämmelser om begränsning av antalet ledighetsperioder per år är stiftade med föräldraledighet, men inte annan typ av ledighet, i åtanke.⁹²

Utredningen anser att det är onödigt otydligt att 10 § FLL inte definierar vilken typ av ledighet som paragrafen omfattar. För att förenkla för framtida lagtolkare och lagtillämpare anser utredningen därför att paragrafen bör förtydligas så att det framgår att det är föräldraledighet som avses. I sådan föräldraledighet ingår även hel mammaledighet enligt 4 § första stycket FLL (se 3 § första stycket 1 FLL). En ändring med den innebörden föreslås.

Utöver detta anser utredningen att ledighet under förmånsperioden för den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning inte ska räknas som en ledighetsperiod enligt 10 § första stycket FLL. Därför är utredningens förslag utformat så att 4 § fjärde paragrafen inte räknas upp i den föreslagna lydelsen av 10 § FLL. Den nya förmånens korta förmånstid i kombination med den tidpunkt under vilken den kan nyttjas innebär att många gravida, om förmånen inte införts, skulle varit föräldralediga under en sammanhängande period innan och efter förlossningen. Om den nya förmånen räknas som en period enligt 10 § FLL innebär det sämre förutsättningar för gravida som nyttjar förmånen att nyttja föräldraledighet framöver jämfört med situationen i dag. Det skulle kunna innebära att gravida väljer att inte ansöka om förmånen och därmed urholka dess syfte.

Utredningen anser inte att detta undantag från periodbegränsningen borde ha någon avsevärd påverkan på arbetsgivare eftersom arbetstagaren ändå hade varit frånvarande under den aktuella perioden och undantaget endast är aktuellt vid ett enskilt tillfälle.

12.18.1 En ledighetsperiod ska inte anses vara uppdelad för att ledighet enligt 4 § fjärde stycket FLL infaller inom dess ram

Den icke-behovsprövade graviditetspenningen kommer att bidra till en renodling mellan förmåner som avser behov som uppstår under graviditet respektive förmåner som rör behov som uppstår när

⁹² Prop. 1977/78:104, s. 46 f. och prop. 2017/18:270, s. 75.

barnet är fött. Antalet dagar som föreslås inom ramen för den icke-behovsprövade graviditetsspenningen är dock relativt lågt, mot bakgrund av de överväganden som presenterats ovan. När den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetsspenning införs kommer de gravida som har rätt till förmånen fortfarande kunna ta ut föräldraledighet enligt befintliga regler i FLL, och föräldrapenning från den sextionde dagen före beräknad förlossning. Det är troligt att vissa kvinnor kommer att välja att vara föräldralediga, på hel- eller deltid och med eller utan föräldrapenning, en kortare eller längre tid innan beräknad förlossning för att sedan gå över till ledighet med icke-behovsprövad graviditetsspenning när den förmånsperioden inträder. Därefter är det troligt att kvinnan återigen är föräldraledig från dagen från förlossningen och framåt.

Reglerna gällande begränsningar avseende antalet perioder syftar till att ge arbetsgivare möjligheter att planera sin verksamhet. I dag gäller att såväl hur ledighet ansöks om samt i vilken utsträckning den ansöks om påverkar om något ska anses vara en period eller flera.⁹³

För att möjligheten att vara ledig under förmånsperioden för icke-behovsprövad graviditetsspenning inte i praktiken ska leda till att den gravida får en inskränkt möjlighet att ta ut sin föräldraledighet när barnet har fötts, eller leda till att gravida avstår från ledighet för behov av vila som infaller innan den icke-behovsprövade graviditetsspenningens förmånsperiod har inletts, bör ledighet enligt 4 § fjärde stycket FLL inte påverka det antal perioder av föräldraledighet som enligt 10 § FLL får tas ut per kalenderår. En regel föreslås som innebär att en period av ledighet som hade ansetts som en sammanhållen period inte ska betraktas som två perioder för att ledighet enligt 4 § fjärde stycket FLL infaller inom ramen för denna period. I vilken omfattning ledigheten enligt 4 § fjärde stycket FLL tas ut ska inte påverka detta.

Att den tillkommande ledigheten inte påverkar antalet perioder som den gravida hade ansetts nyttja under den aktuella tidsperioden och under graviditetens absoluta slutskede bedöms inte innebära att arbetsgivarnas möjligheter till planering eller bemanning försämrats på något märkbart sätt. Detta eftersom undantaget enbart kan nyttjas vid ett enstaka tillfälle och rör en period då arbetstagaren ändå varit ledig.

⁹³ Prop. 1977/78:104, s. 47.

12.19 Det behövs ingen ytterligare reglering om anpassning av arbetet för gravida

Utredningens bedömning: Den gravida har i första hand rätt att få arbetet anpassat så att hon kan utföra det och i andra hand rätt till omplacering. Detta gäller redan och kräver ingen ytterligare reglering.

Vid nedsatt arbetsförmåga på grund av graviditet är det tänkbart att den gravidas arbetsförmåga kan tas tillvara genom anpassningar, såsom användande av arbetshjälpmedel eller mindre omstruktureringar av arbetsdagen. Enligt 3 kap. 3 § andra stycket arbetsmiljölagen (1977:1160) ska arbetsgivaren genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om arbetsanpassning (AFS 2020:5) ska arbetsgivaren fortlöpande ta reda på om någon av arbetstagarna behöver arbetsanpassning och så snart det är möjligt genomföra arbetsanpassningen. Dessa bestämmelser gäller även för gravida arbetstagare. Enligt artikel 5.1 i mödraskyddsdirektivet⁹⁴ ska arbetsgivaren, om det finns risker i arbetsmiljön för den gravida som gör att hon inte får arbeta, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att risken undanröjs genom en tillfällig ändring av arbetsförhållandena eller arbetstiden för arbetstagaren i fråga. Detta syftar enligt utredningen tolkning på en form av anpassning.

I 19 § FLL nämns inget om anpassning utan där regleras endast den gravidas rätt till omplacering. Detta skulle kunna misstolkas som att omplacering är den enda åtgärd arbetstagaren ska överväga när det har konstaterats att den gravida har en nedsatt arbetsförmåga. Det riskerar att få till följd att möjligheterna till anpassningar inte tas tillvara i tillräcklig mån. Utredningen har därför övervägt om 19 § FLL behöver ändras på sådant sätt att det av lagtexten framgår av anpassningar är ett reellt alternativ vid fysiskt påfrestande arbete för gravida. Utredningen bedömer dock att frågan om anpassning inte är ett problem i realiteten. Utredningen har inte under sitt arbete funnit brister särskilt avseende anpassning av arbetet. Snarare verkar

⁹⁴ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet).

det som att anpassning, precis som avsett, förekommer i hög utsträckning och möjliggör för många gravida att arbeta kvar. Utredningen har inte fått några andra signaler än att arbetsgivare tycks vara medvetna om sitt anpassningsansvar som följer av arbetsmiljölagstiftningen samt AFS 2020:5. Något tillägg till 19 § FLL behöver därför inte göras.

I 18 § FLL, som gäller förbud mot arbete på grund av risker i arbetsmiljön, finns en liknande formulering som den i 19 § samma lag. Där står att om den gravida har förbjudits att fortsätta sitt vanliga arbete har hon rätt till omplacering. Vid risker i arbetsmiljön är det naturligtvis av största vikt att arbetsgivaren försöker undanröja riskerna genom anpassningar. Det följer av Arbetsmiljöverkets föreskrifter att om riskbedömning visar att det finns risk för skadlig inverkan på graviditet eller för annan ohälsa eller olycksfall ska arbetsgivaren snarast vidta de åtgärder som behövs för att undanröja riskerna. Först om det inte går, och kvinnan inte kan ges andra arbetsuppgifter, inträder förbudet mot arbete. (AFS 2007:5 4–7 §§). När förbudet mot att fortsätta arbeta är ett faktum, blir 18 § FLL och rätten till omplacering aktuell. Möjligheterna till anpassning av de ordinarie arbetsuppgifterna är därmed redan uttömda när paragrafen blir aktuell, annars hade kvinnan inte varit förbjuden att arbeta. Utredningen anser mot denna bakgrund att en skrivning om rätt till anpassningar inte heller bör införas i 18 § FLL.

12.20 Krav på anmälningstid för behov av omplacering vid risk slopas

Utredningens förslag: Anmälningstiden för behov av omplacering vid risker i arbetsmiljön slopas. En ändring med denna innebörd görs i 21 § FLL.

Utredningens bedömning: Anmälningstiden vid nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete kvarstår oförändrad.

Anmälningstiden på en månad avseende behov av omplacering enligt 19 § FLL (vid nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete) bör enligt utredningen kvarstå som den är. Den gravida har ett eget intresse av att i så god tid som möjligt anmäla behov av omplacering

till sin arbetsgivare. Ju tidigare arbetsgivaren känner till behovet desto mer tid finns för att utreda omplaceringsmöjligheterna, samt vid behov ifrågasätta, och i yttersta fall tvista om, arbetsgivarens bedömning av omplaceringsmöjligheterna. Ju tidigare arbetsgivarens bedömning i omplaceringsfrågan blir klar desto tidigare kan även ansökan till Försäkringskassan skickas in. Möjligheten för myndigheten att utreda uppgifterna om omplacering ökar ju tidigare en ansökan kommer in. Eftersom förmånstiden vid graviditetsspenning på grund av nedsatt arbetsförmåga (19 § FLL) gäller först från 60 dagar före beräknad förlossning, får det förutsättas att den gravida har tid att förutse sitt kommande behov av omplacering en månad innan förmånstiden börjar.

Det kan dock noteras att kravet på anmälningstid om en månad inte innehåller någon ventil, till exempel står det inte att anmälan får göras senare om det finns särskilda skäl eller liknande. I undantagsfall skulle det kunna drabba kvinnan negativt. Det skulle kunna gälla en gravid kvinna som är sjukskriven och tror att hon kommer att fortsätta vara det under resten av graviditeten. Om hon sedan nekas fortsatt sjukskrivning, och har ett fysiskt påfrestande arbete, är det inte säkert att hon hinner anmäla behov av omplacering till sin arbetsgivare med en månads varsel. Utredningen har dock inte erfärut att anmälningstiden är problematisk i praktiken.

När det gäller omplacering på grund av risker i arbetsmiljön (18 § FLL) finns däremot ingen poäng med att den gravida ska anmäla sitt behov av omplacering till arbetsgivaren. I dessa fall blir arbetsgivaren medveten om behovet av omplacering i samband med riskbedömningen. Om riskbedömningen resulterar i bedömningen att det finns risker som inte kan undanröjas, behöver arbetsgivaren direkt se över möjligheterna till omplacering. Att den gravida skulle behöva anmäla behov av omplacering i dessa fall ligger inte i linje med arbetsmiljöregelverket. Utredningen föreslår därför att kravet på anmälan vid behov av omplacering som beror på risker i arbetsmiljön slopas. En ändring med denna innebörd förslås i 21 § FLL. Det ska i sammanhanget påpekas att det givetvis är så att kvinnan behöver berätta för sin arbetsgivare att hon är gravid för att arbetsgivarens ansvar för riskbedömning avseende graviditet ska aktualiseras (2 § AFS 2007:5). Kvinnor behöver, i dag och fortsättningsvis, för både sin egen skull och för att ge arbetsgivaren möjlighet att göra riskbedömning ta ansvar för att underrätta sin arbetsgivare om graviditeten. Enligt

uppgifter till utredningen kan det vara så att en gravid dröjer med att berätta att hon är gravid, av olika skäl. Detta är givetvis problematiskt. Arbetsgivaren har dock enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) ett ansvar för arbetsmiljön och att förebygga ohälsa som ständigt föreligger. På de arbetsplatser där arbetsmiljön kan innebära särskilda risker för gravida ska arbetsgivare därmed ha god kännedom om de risker som kan finnas, för det fall att en arbetstagare skulle bli gravid.

Vidare behöver den gravida berätta för sin arbetsgivare om hon upplever besvär som hon vill att arbetsgivaren ska ta hänsyn till i en riskbedömning, till exempel om hon upplever att det finns risk för psykisk uttröttning i hennes arbetsmiljö. Detta gäller i dag och fortsatt och är inte detsamma som att anmäla behov av omplacering, vilket den i avsnittet aktuella paragrafen avser.

Riskbedömningar behöver ske med regelbundenhet eftersom såväl förhållandena i verksamheten som arbetsmiljöns påverkan på arbetstagarna kan förändras över tid. Om arbetsgivaren får kännedom om en nytillkommen potentiell risk i arbetsmiljön måste den bedömas.

12.21 Anställningen och ledighetsperiodens längd avgör hur brett inom verksamheten som möjligheterna till omplacering ska prövas

Utredningens bedömning: Hur brett inom verksamheten arbetsgivaren ska leta efter en möjlig omplacering beror på anställningen och den potentiella ledighetsperiodens längd.

Det finns ingen begränsning i FLL av inom vilken del av arbetsgivarens verksamhet kvinnan ska omplaceras, men enligt förarbetena är det i första hand en omplacering inom ramen för anställningen som avses. Viss ledning för hur omplaceringsrätten ska tolkas kan hämtas från motsvarande principer inom anställningsskyddet, arbetslöshetsförsäkringen och vad som gäller för sjuka. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 9.9.3, finns det dock betydande skillnader mellan situationen för gravida och för andra varför alltför långtgående jämförelser bör undvikas.

Om kvinnan måste omplaceras under *så gott som hela graviditeten* öppnas i förarbetena från 1984 tydligt upp för möjligheten till omplacering även utanför anställningsavtalet, i vart fall om det inte rör sig om ett helt annat arbete.⁹⁵ Trots att omplaceringar utanför anställningsavtalet inte utesluts i de tidigare förarbetena från 1978 (dvs. när endast graviditetspenning för fysiskt påfrestande arbete från 60 dagar före beräknad förlossning infördes), anser utredningen att arbetsgivarens skyldighet att omplacera utanför anställningsavtalet främst blir aktuell när det är fråga om risker i arbetsmiljön (18 § FLL), eftersom det är i dessa fall det kan bli aktuellt med en omplacering som varar så gott som hela graviditeten. Uttrycket ”så gott som hela graviditeten” lämnar utrymme för tolkning, men utredningen anser att det bör tolkas som en period om ungefär 25–30 veckor.

Vid bedömningen av om det rör sig om en lång omplacering (en omplacering för ”så gott som hela graviditeten”) är det dock, trots vad som ovan angivits, inte lämpligt att använda sig av fasta tidsgränser. Vidare är det inte meningen att det faktum att arbetsgivaren behöver utreda omplaceringsmöjligheterna under exempelvis några veckors tid, ska kunna leda till att omplaceringen anses vara för kortare tid (om omplaceringen hade ansetts omfatta så gott som hela graviditeten i det fall utredningen hade tagit endast någon dag).

Utredningen tolkar även lagstiftningen så att arbetsgivaren kan vara skyldig att pröva omplaceringen även mot arbeten utanför anställningsavtalet trots att omplaceringen ska fortgå under en mer begränsad tid om det finns skäl i det enskilda fallet som påkallar en bredare prövning (dvs. när det inte är ett ”normalt” fall). Utredningen anser att exempel på sådana fall skulle kunna vara följande. En gravid sjuksköterska har tidigare arbetat på flera olika avdelningar på sjukhuset. Hennes nuvarande anställningsavtal gäller endast akutavdelningen, men det vore oskäligt att inte pröva omplaceringen mot andra avdelningar i hennes fall, eftersom hon har kompetensen och erfarenheten och dessutom personliga relationer på andra avdelningar. Ett annat exempel skulle kunna vara att den gravida behöver omplaceras på grund av risk under 20 veckor och kommer då inte upp i ”så gott som hela graviditeten” men uppger att hon vill få arbeta, med nästan vad som helst, eftersom hon blev deprimerad under den förra graviditeten när hon var ledig under lång tid. Utredningen att det vore oskäligt av arbetsgivaren att inte försöka pröva omplaceringen

⁹⁵ Prop. 1984/85:78, s. 86.

gentemot fler enheter och arbeten inom arbetsplatsen än kvinnans nuvarande även i ett sådant fall.

Hur bred prövning som ska göras beror alltså dels på anställningen, dels på hur lång tidsperiod omplaceringen är avsedd att pågå. Vidare kan särskilda omständigheter påverka hur arbetsgivarens skyldighet ska tolkas i det enskilda fallet. Hur anställningsavtalet är formulerat påverkar också vem som bör pröva omplaceringsmöjligheterna och skriva under arbetsgivarintyget till Försäkringskassan.

Kvinnan ska acceptera en lämplig omplacering, även om den ligger utanför hennes ordinarie anställning. Nekar hon en lämplig omplacering, saknas förutsättningar för att hon ska kunna få graviditetsspenning. Vid återgång i arbete, när kvinnan inte längre är gravid, sker det till kvinnans ordinarie arbetsuppgifter.

Enligt utredningens mening vore det önskvärt om arbetsgivare bedömde möjligheterna till omplacering enligt FLL inom en större del av sin verksamhet. Frågan kring omplacering rymmer dock flera svåra avväganden. Det handlar om kvinnans rätt till arbete, arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet samt vad som kan bedömas som rimligt att kräva av en gravid kvinna vid olika tidpunkter under graviditeten.

12.22 Villkor under utredningstiden

Utredningens bedömning: Den gravida har enligt befintlig lagstiftning ett fullgott skydd under den tid arbetsgivaren överväger omplaceringsfrågan.

Arbetsgivaren ska när hen blivit varse att arbetstagaren är gravid riskbedöma verksamheten. Om det finns risker som inte kan undanröjas eller i de fall den gravida inte kan fortsätta arbeta i sitt fysiskt påfrestande arbete och anmänt behov av omplacering ska arbetsgivaren utreda möjligheterna att omplacera henne.

Utifrån hur lagstiftningen i 18–21 §§ FLL är formulerad har arbetsgivaren inte möjlighet att ge kvinnan ledigt utan lön förrän arbetsgivaren har konstaterat att omplacering inte kan ske. Medan utredningen pågår kan arbetsgivaren alltså inte sluta betala lön. Går omedelbara anpassningar eller interimistisk omplacering inte att göra, återstår för arbetsgivaren att ge kvinnan ledigt med lön.

En annan fråga är vad som gäller om utredningstiden pågår innan förmånstiden för graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt ansträngande arbete, och rätten till omplacering i ett sådant arbete, har inträtt. Graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete utgår från den sextionde dagen innan beräknad förlossning och det är också då rätten till omplacering vid nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete inträder. Ansökan om graviditetspenning sker ofta i god tid innan förmånperioden börjar.⁹⁶ Som huvudregel bör kvinnan arbeta kvar på sitt ordinarie arbete fram till 60 dagar innan beräknad förlossning, men om hon inte kan det är det utredningens bedömning att hon är hänvisad till att ansöka om sjukpenning – även under utredning av omplaceringsfrågan. Detta följer av att man vid införandet av graviditetspenning vid fysiskt påfrestande arbete bedömde att de allra flesta gravida kan arbeta fram till ungefär 60 dagar innan den beräknade förlossningen, även i fysiskt påfrestande arbeten. Eventuell arbetsförmågenedsättning som inträder tidigare än dess, får hanteras inom ramen för arbetsgivarens normala ansvar att anpassa arbetet, eller inom sjukförsäkringen om kvinnan är sjuk.

12.23 Förtydligad möjlighet till omplacering på deltid

Utredningens förslag: Det ska förtydligas i FLL att omplacering kan göras på deltid. Ändringar med denna innebörd föreslås i 18, 19 och 20 §§ FLL.

Utredningens bedömning: Omplacering på deltid bör kunna bli vanligare. Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket bör informera om möjligheten i högre utsträckning. Bestämmelserna i 20 § andra stycket FLL ska tolkas så att arbetsgivarens möjlighet att medge ledighet utan lön endast gäller i den omfattning kvinnan har en laglig möjlighet att få graviditetspenning.

En gravid kan omplaceras på hel- eller deltid och antingen fortsätta arbeta som vanligt övrig tid eller beviljas ledighet utan lön och erhålla graviditetspenning för resterande tid. Det saknas information om hr

⁹⁶ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 33.

ofta en gravid beviljas omplacering på deltid och kan fortsätta sitt ordinarie arbete resterande tid, dessa situationer renderar inga graviditetspenningärenden. Graviditetspenning beviljas dock nästan alltid på heltid och möjligheterna till omplacering på deltid behandlas sällan i arbetsgivarutlåtandena. Utredningen bedömer att mot den bakgrunden att omplaceringar på deltid torde vara ovanliga. Deltidsomplaceringar, kombinerat med graviditetspenning eller fortsatt ordinarie arbete på deltid, innebär att kvinnan skyddas mot risk och ger henne möjlighet att behålla kontakten med arbetet och få lön för den tid hon kan arbeta. Det ger även arbetsgivaren möjlighet att behålla kvinnans kompetens ytterligare en tid, vilket till exempel kan vara värdefullt vid arbetskraftsbrist och för att skola in en vikarie.

Att möjligheten till omplacering på deltid finns framgår i Försäkringskassans mall för utlåtande som arbetsgivaren fyller i för att den gravidas ska kunna beviljas graviditetspenning. För att förtydliga möjligheten till deltidsomplacering anser utredningen att det även bör framgå i FLL att omplacering kan ske på deltid. Utredningen föreslår en formulering som innebär att det av lagtexten ska framgå att omplacering kan ske på hel- respektive deltid. Utredningen anser det vara underförstått att omplacering på deltid i första hand görs enligt samma procentsatser som graviditetspenningens förmånsnivåer (25, 50 eller 75 procent).

Det kan dock finnas gravida som har risker i arbetsmiljön under endast t.ex. 20 procent av arbetstiden och de behöver då omplaceras under denna femtedel av arbetstiden, om det är möjligt. Utredningen anser att det skulle strida mot såväl mödraskyddsdirektivet som Arbetsmiljöverkets föreskrifter om gravida och ammande (AFS 2007:5) om gravida som är förhindrade att arbeta under exempelvis 20 procent av sin arbetstid skulle sakna rätt till omplacering.

Om omplacering, helt eller delvis, inte är möjligt att åstadkomma behöver kvinnan vara ledig (denna ledighet utan lön stadgas i 20 § FLL). Ledighet, i andra omfattningar än vad graviditetspenning kan utges för, innebär dock att den gravida riskerar att hamna i situationen att för någon del av sin arbetstid bli utan såväl graviditetspenning som lön. Enligt utredningen framstår detta som mycket olyckligt och enligt utredningens bedömning är det inte heller förenligt med mödraskyddsdirektivet.

Bestämmelserna i 20 § andra stycket FLL ger arbetsgivare möjlighet att låta en gravid kvinna (som på grund av graviditeten inte kan

arbeta med sina vanliga arbetsuppgifter i ett fysiskt ansträngande arbete eller på grund av risker i arbetsmiljön) gå på ledighet utan några anställningsförmåner om omplacering inte är möjlig. Om en omplacering på deltid är möjlig, innebär regeln att arbetsgivaren kan sluta betala anställningsförmåner för övrig tid, dvs. för den tid kvinnan inte kan arbeta. Bestämmelserna i 20 § FLL är inte kopplade till rätten till graviditetspenning enligt SFB, men regler om omplacering infördes samtidigt som rätten till graviditetspenning och den underliggande tanken har varit att den gravida ska få sin inkomstförlust kompenserad med graviditetspenning.⁹⁷ Arbetsgivarens möjlighet att tillfälligt upphöra att betala anställningsförmåner är en särreglering för gravida och är, som utredningen tidigare påpekat, en lättnadsregel för arbetsgivaren jämfört med vad som i övrigt gäller för arbetstagare som behöver anpassat arbete.

Enligt mödraskyddsdirektivet skulle åtgärder för att organisera arbetet med hänsyn till hälsoskydd för gravida arbetstagare vara verkninglösa, om de inte vore förbundna med bibehållna rättigheter enligt anställningsavtalet, inklusive bibehållen lön eller skälig ersättning. Mot bakgrund av mödraskyddsdirektivet anser utredningen att 20 § andra stycket FLL ska tolkas så att arbetsgivarens möjlighet att inte betala anställningsförmåner endast gäller i den mån kvinnan har en laglig möjlighet att få graviditetspenning, dvs. i de fasta omfattningarna om 25, 50, 75 eller 100 procent. Det finns dock ingen rättspraxis som bekräftar att så faktiskt är fallet. Följande exempel illustrerar emellertid det olämpliga i andra tolkningar. 30 procent av en gravid kvinnas arbetstid kan vara så riskfylld att hon inte får sysselsättas under denna tid, men omplacering kanske endast går att ordna motsvarande 20 procent. Hon arbetar i så fall totalt 90 procent och får lön för den tiden. Om hon inte dessutom får lön för de resterande 10 procenten behöver hon själv finansiera sitt avstående från att arbeta i en riskfylld miljö. Det ter sig orimligt eftersom kvinnan i ett sådant exempel är förbjuden att arbeta i omfattningen 30 procent och således inte frivilligt avstår från arbete. I värsta fall skulle en sådan tolkning kunna leda till att gravida avstår från att påtala risker eller behov av omplacering.

Det saknas information avseende hur arbetsgivare i dag hanterar frågan kring deltidsomplacering och tid för vilken den gravida inte kan erhålla graviditetspenning. Utredningen förutsätter, mot bakgrund av

⁹⁷ Prop. 1978/79:168, s. 33 f. och prop. 1984/85:78, s. 86.

att aktgranskningen endast visat på deltidsoptionsplaceringar som matchar graviditetsspenningen och det att frågan inte lyfts som ett problem under utredningens kontakter med arbetstagarrepresentanter eller arbetsgivarrepresentanter, att frågan i dag huvudsakligen hanteras i enlighet med mödraskyddsdirektivet. Utredningen utgår därför ifrån att framtida deltidsoptionsplaceringar sker enligt samma mönster. Sker optionsplaceringar i andra procentsatser ska arbetsgivaren tillse att den gravidas rätt till skälig ersättning tryggas avseende den del för vilken hon inte optionsplaceras eller erhåller graviditetsspenning. Om den granskning som Jämställdhetsmyndigheten föreslås göra av förekomsten av optionsplaceringar respektive hur de fungerar visar att så inte är fallet bör författningsändringar övervägas.

Omfattningen av optionsplacering ska beräknas på samma sätt som graviditetsspenningen, dvs. utifrån kvinnans faktiska arbetstid (27 kap. 46 § SFB). Så ser tillämpningen ut redan i dag. Optionsplacering på deltid bör inte begränsas på så sätt att arbetet måste förläggas på ett visst sätt. Det betyder att optionsplaceringen tex. kan handla om del av dagar eller del av vecka. Det måste dock handla om en förläggning som utgår från verksamhetens behov och arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet.

Förslaget får konsekvenser för arbetsgivare eftersom det blir tydligare att optionsplacering kan ske på deltid. Det kan innebära att kännedomen om denna möjlighet ökar och att arbetsgivare på så sätt kan behålla kompetent personal i verksamheten till någon del under längre tid. Precis som optionsplaceringar på heltid kan större arbetsgivare som regioner och kommuner samt större företag antas ha bättre möjligheter att ordna deltidsoptionsplaceringar.

Utredningen anser att Försäkringskassan i högre grad bör arbeta aktivt för att optionsplaceringar på deltid ska komma till stånd där detta bedöms vara möjligt, mer om det nedan. I detta arbete kan förtydligandet i FLL vara en god hjälp. Arbetsmiljöverket bör i sin information till allmänheten vara tydlig med att andra arbetsuppgifter kan ges på både heltid och deltid.

En del av förklaringen till att deltidsoptionsplaceringar är ovanliga kan också vara brist på goda exempel. Här skulle en nationell exempel-samling och/eller vägledning troligen göra nytta. Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket, Sveriges kommuner och regioner och andra aktörer bör kunna bistå i arbetet med att sprida goda exempel eller ge arbetsgivare råd i frågan.

12.24 Omplaceringen ska vara lämplig

Utredningens bedömning: Omplacering enligt 18–21 §§ FLL ska göras till annat *lämpligt* arbete. Detta gäller redan och behöver inte förtydligas i lagtext.

I förarbetena framgår att omplacering naturligtvis inte ska ske till ett arbete som innebär hälsorisker för arbetstagaren. Hänsyn bör också i övrigt tas till att arbetstagaren är gravid. Skulle en omplacering innebära att arbetstiderna ändras måste det också beaktas att det kan finnas svårigheter med t.ex. barn tillsyn.⁹⁸

Utredningen anser att några allmänna utgångspunkter kan ställas upp för vad som ska anses vara en godtagbar omplacering enligt FLL. Den gravida kvinnan befinner sig i en skyddsvärd och många gånger påfrestande situation och det behöver tas hänsyn till just det faktum att hon är gravid. Att den erbjudna omplaceringen uppfattas som mindre attraktiv eller att den kräver en kortare introduktion eller utbildning ska dock inte anses innebära att omplacering är olämplig.

Om den omplacering som står till buds inte är lämplig, kan den gravida tacka nej till omplaceringen och i stället ha rätt till ledighet med graviditetspenning. Om omplaceringen däremot är lämplig, har den gravida inte rätt till graviditetspenning om hon tar ledigt i stället för att utföra omplaceringsarbetet.

Nedan redogörs för några exempel på utgångspunkter kring vad som, enligt utredningen, ska anses vara en lämplig omplacering.

- **Omplaceringen får inte innebära för lång pendling:** En omplacering enligt LAS får inte resultera i en arbetsdag som är längre än 12 timmar inklusive restid. Utredningen anser att en liknande princip kan tillämpas för gravida men att en total arbetsdag om 12 timmar förefaller vara alltför betungande för en gravid – om hon inte redan innan omplaceringen hade en så lång arbetsdag inklusive restid. En lämpligare tumregel bör vara att arbetsdagen inklusive restid inte får förlängas med mer än en timme totalt per dag, jämfört med arbetsdagen inklusive restid som kvinnan hade innan omplaceringen. Vidare behöver hänsyn tas till att kvinnan rent praktiskt kan ta sig till omplaceringsarbetet på ett lämpligt sätt – att det i realiteten finns kommunikationer (exempelvis kan

⁹⁸ Prop. 1984/85:78, s. 86.

graviditeten ha satt ner förmågan att promenera långt eller cykla). Det bör även vid bedömningen av restid tas hänsyn till just det förhållande att det är fråga om en gravid kvinna.⁹⁹

- **Omplaceringen får inte innebära lägre lön eller sämre förmåner:** Det framgår av både lagtext och domstolspraxis att den gravida, under omplaceringen, har rätt till bibehållna anställningsförmåner.¹⁰⁰
- **Omplaceringen får inte medföra nya risker:** När arbetsgivaren utreder om den gravida kvinnan kan omplaceras måste hänsyn även tas till eventuella risker på omplaceringstjänsten. Utöver den riskbedömning som har resulterat i bedömningen att kvinnan inte kan jobba kvar i sin ordinarie tjänst, behöver arbetsgivaren även bedöma de potentiella omplaceringsarbetsplatserna.¹⁰¹ Att det är administrativt krävande att göra flera riskbedömningar och noggranna omplaceringsutredningar, är inte skäl som i sig motiverar att den gravida kvinnan ska vara förbjuden att arbeta.
- **Omplaceringsarbetet ska vara ett arbete kvinnan kan utföra:** Om kvinnan har nedsatt arbetsförmåga i ett arbete som exempelvis innehåller många tunga lyft behöver hänsyn tas till om den erbjudna omplaceringen kan innebära någon annan typ av arbetsförmågenedsättning. Att befria kvinnan från tunga lyft genom att ge henne en tjänst som innebär att hon måste stå upp under stora delar av dagen kan alltså vara en olämplig placering, om hon inte mår så bra i sin graviditet att hon klarar det. Givetvis måste kvinnan ha tillräckliga kvalifikationer för omplaceringsarbetet.¹⁰² Det är dock inte uteslutet att hon genomgår en kortare introduktion för att skaffa sig sådana kvalifikationer innan omplaceringen genomförs.
- **Lämplig barnomsorg måste kunna ordnas under omplacerings-tiden:** FÖD ansåg i sina domar¹⁰³ på 80-talet att det var rimligt att kräva att en kvinna ordnade barnomsorg för sina äldre barn under

⁹⁹ Jämför SOU 1983:30, s. 65 f.

¹⁰⁰ 18 och 19 §§ FLL och AD 2008 nr 14.

¹⁰¹ Se t.ex. AFS 2007:5 där det anges att kvinnan inte får sysselsättas i förvärsarbete så länge det finns risk för bl.a. skadlig inverkan på graviditet (6 och 7 §§) och AFS 2001:1 enligt vilken arbetsgivare regelbundet ska undersöka arbetsförhållandena och bedöma riskerna för att någon kan komma att drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet.

¹⁰² Jämför prop. 1973:129, s. 121.

¹⁰³ FÖD 257/81:10, FÖD 375/81:9, FÖD 832/81:5 och FÖD 1333/81:7.

omplaceringstiden, trots att barnen var vana att vara hemma med henne eftersom kvinnan och maken arbetade skift och löste barnomsorgen på så sätt. I fallet fanns ett yttrande från Socialstyrelsen som påtalade det olämpliga i att barn som inte uppnått skolåldern, för en kort period i det känsliga skedet då ett syskon väntas, omplaceras i en för barnet ny miljö tillsammans med en okänd vårdare. Utredningen instämmer i Socialstyrelsens bedömning och anser att FÖD:s bedömning var alltför sträng. Det ansåg troligen också Familjestödsutredningen som i sitt betänkande år 1983 föreslog en viss utvidgning i förhållande till praxis innebärande att hänsyn bör tas till förekommande svårigheter att ordna barntillsynen på ett lämpligt sätt, i vart fall om omplaceringen endast avser någon månad i slutet av graviditeten.¹⁰⁴ Utredningen vill poängtera att vården av äldre barn, i första hand, naturligtvis bör lösas på bästa sätt genom att en eventuell icke-gravid förälder tar ett sådant ansvar att den gravida föräldern kan anta sitt omplaceringserbjudande. Utredningen anser att barn som inte redan är inskolade i barnomsorg inte ska behöva bli det enkom för att deras mamma omplaceras – åtminstone inte om omplaceringen inte avser hela eller större delen av graviditeten. Vidare anser utredningen att en omplacering som innebär att kvinnans barn behöver byta förskola inte ska anses skälig. Att barn behöver gå längre dagar i befintlig barnomsorg får dock accepteras. Eftersom barnkonventionen är svensk lag kan det noteras att barnets bästa bör beaktas.¹⁰⁵ En bedömning behöver göras i varje enskilt fall. Arbetsgivare kan naturligtvis inte känna till, eller styra över, arbetstagarens möjligheter till barnomsorg. Det krävs därför att arbetstagaren berättar för sin arbetsgivare att omplaceringen leder till problem om så är fallet.

- **Vid omplacering på deltid ska hänsyn tas kvinnans situation som helhet:** För det fall den gravida kvinnan kan arbeta kvar på sitt ordinarie arbete på deltid och ska omplaceras övrig tid bör arbetsgivaren bedöma om omplaceringen är lämplig utifrån om hennes arbetsdagar, totalt sett, blir rimliga. Det kan till exempel vara olämpligt att en gravid ska ta sig till sin ordinarie arbetsplats och arbeta där halva dagen, för att sedan transportera sig under en

¹⁰⁴ SOU 1983:30, s. 65 f.

¹⁰⁵ Se bl.a. artikel 3.1 i FN:s konvention om barnets rättigheter vilken gäller som svensk lag genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

timmes tid till omplaceringsarbetet och installera sig där. Detta gäller särskilt om hon dessutom till exempel behöver byta arbetskläder och/eller utrustning mellan de olika arbetena, något som bli extra påfrestande längre fram i graviditeten. Det är även tänkbart att det är mer krävande att fortsatt arbeta på sitt ordinarie arbete på deltid och samtidigt hantera ett nytt arbete av annan karaktär under resterande arbetstid. Även sådana aspekter behöver beaktas. Det är dock inte alls otänkbart att det finns andra fall där det är lämpligt att kvinnan byter arbete under dagen, exempelvis från arbete med kundkontakt på förmiddagen och kontorsarbete på eftermiddagen, eller arbete hemifrån på förmiddagen och arbete på arbetsplatsen under eftermiddagen. Vad som är lämpligt i ett enskilt fall får avgöras utifrån de aktuella omständigheterna.

Om någon lämplig omplaceringsmöjlighet inte finns har den gravida kvinnan, givet att övriga villkor för förmånen är uppfyllda, rätt till ledighet med graviditetspenning.

Frågan om lämplig respektive olämplig omplacering är dock komplex och tillämpningen skulle kunna variera beroende på vilket avtalsområde den gravida arbetar inom. I breda ordalag gäller dock att arbetsgivaren har arbetsledningsrätt och att arbetstagaren normalt sett är skyldig att utföra anvisat arbete, åtminstone om det ligger inom ramen för anställningen. Arbetstagare är dock inte skyldiga att utföra arbete i strid med arbetsmiljölagstiftningen. Att vägra att utföra ett omplaceringsarbete skulle kunna ses som arbetsvägran, vilket i sin tur ytterst kan leda till uppsägning. Utredningen bedömer dock att det är osannolikt att en arbetsgivare skulle vidhålla ett omplaceringserbjudande om Försäkringskassan och/eller förvaltningsdomstol har beviljat graviditetspenning för att det inte funnits någon godtagbar omplacering för kvinnan.¹⁰⁶ Ett avskedande med anledning av att en gravid inte vill ta ett olämpligt omplaceringsarbete skulle möjligen kunna utgöra könsdiskriminering enligt 2 kap 1 § och 1 kap 4 och 5 §§ diskrimineringslagen (2008:567). Någon sådan situation är dock inte prövad i domstolspraxis enligt vad utredningen känner till och det är därför inte givet hur det skulle bedömas.

¹⁰⁶ I rättsfallen FÖD 832/81:5, FÖD 257/81:10, FÖD 375/81:9 och FÖD 1333/81:7 har Försäkringsöverdomstolen prövat om de erbjudna omplaceringsarbetena varit sådana som den gravida haft godtagbar anledning att tacka nej till, för att i stället kunna medges graviditetspenning, eller inte.

12.25 Kvinnan har ett svagt skydd om det inte finns tillräckliga uppgifter i ärendet som visar att omplaceringsmöjligheterna är uttömda

Utredningens bedömning: Om arbetsgivaren har bedömt att möjligheterna till anpassning och omplacering är uttömda men inte gjort detta sannolikt för Försäkringskassan i ärendet om graviditetspenning, kan den gravida behöva avstå arbete utan både lön och socialförsäkringsförmån. Det är en brist inom socialförsäkringsskyddet för gravida.

Givet att det saknas underlag avseende hur omplaceringsutredningar i dag görs, lämnar utredningen dock inte något förslag på ändring i denna fråga.

Den gravida som har nedsatt arbetsförmåga eller risker i arbetsmiljön har rätt till ledighet utan anställningsförmåner om omplacering inte är möjlig (20 § andra stycket FLL). Det innebär att kvinnan riskerar att hamna i en utsatt situation om Försäkringskassan avslår ansökan om graviditetspenning för att myndigheten inte anser att det har gjorts sannolikt att omplaceringsmöjligheterna är uttömda.

Enligt vad Försäkringskassan har uppgett, och vad utredningen har observerat i aktgranskningen, görs inga avslag på grund av att Försäkringskassan anser att det inte är tydligt redogjort för anledningarna till att en omplacering inte kunnat komma till stånd. Försäkringskassan har uppgett att myndigheten avslår ansökningar när något arbetsgivarintyg inte inkommer samt när arbetsgivarintyget saknar underskrift av arbetsgivaren.¹⁰⁷

Försäkringskassan anger att det inte får några allvarliga konsekvenser för arbetsgivaren om Försäkringskassan avslår graviditetspenning på grund av att arbetsgivaren inte har gjort sannolikt att anpassning eller omplacering inte kunnat ske. Den gravida riskerar däremot att sättas i en svår situation där hon varken kan arbeta eller få ersättning från socialförsäkringen.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Fall när sådana avslag har överklagats har lett till att Försäkringskassan fått rätt i domstol, se Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 26 februari 2021 i mål nr 45–21, Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 december 2020 i mål nr 5693–20 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 2 maj 2022 i mål nr 34128–21.

¹⁰⁸ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringsskydd*, s. 76.

Om Försäkringskassan avslår en ansökan om graviditetspenning på grund av att det inte framgår i ärendet att omplacering inte kan ske, kan kvinnan bli tvungen att avstå från arbete utan lön (20 § andra stycket FLL). Hon blir då hänvisad till föräldrapenning om förmånsperioden föreligger, och till att själv eller tillsammans med sitt fackförbund eventuellt behöva tvista gällande omplaceringsfrågan under graviditeten. Detta framstår inte som en fullt tillfredsställande skyddslagstiftning.

I mödraskyddsdirektivet¹⁰⁹ anges att åtgärder för att organisera arbetet med hänsyn till hälsoskydd för gravida arbetstagare skulle vara verkningslösa om de inte vore förbundna med bibehållna rättigheter enligt anställningsavtalet, inklusive bibehållen lön eller skälig ersättning. I Sverige finns inte rätt till bibehållen lön för gravida vid ledighet utan det är skälig ersättning, inom ramen för socialförsäkringsregelverket, som är aktuellt. Utredningen instämmer i grundtanken som det ges uttryck för i mödraskyddsdirektivet, dvs. att rätten till ledighet som finns till för att skydda gravida svårligen fyller sin funktion om den inte är kopplad till en ersättning för inkomstbortfall. Enligt både mödraskyddsdirektivet och svensk lagstiftning gäller rätt till ledighet för den gravida om hon inte kan omplaceras. Tanken är då, både enligt EU-rätt och enligt svensk rätt, att den gravida ska kunna få lön eller annan ersättning under ledighetstiden, se utredningens överväganden avseende omplacering på deltid i avsnitt 12.16.6. Varken svensk lag eller mödraskyddsdirektivet reglerar dock vad som händer i en situation då det råder oenighet om, eller är oklart, huruvida omplacering kan ske. Detta är enligt utredningens mening något som riskerar att försätta vissa gravida i en ogynnsam position. Problemet kan sägas bero på att det saknas koppling mellan FLL och SFB i denna fråga. Det är dock inte självklart hur en juridisk koppling mellan den civilrättsliga regleringen i FLL om att arbetsgivaren kan ge den gravida kvinnan ledighet utan anställningsförmåner, och den offentligrättsliga regleringen i SFB om rätten till graviditetspenning skulle kunna göras. Arbetsgivaren är den som leder och fördelar arbetet och således den som kan överblicka vilka möjligheter till omplacering som finns. Mot den bakgrunden kan det framstå som märkligt att Försäkringskassan har att pröva omplace-

¹⁰⁹ Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG), se beaktandesatserna.

ringsfrågan inom ramen för bedömningen av rätten till graviditetspenning. Ända sedan graviditetspenningen infördes har det dock av jämställdhetspolitiska skäl, för att trygga kvinnans rätt till arbete, varit ett centralt villkor att omplaceringsmöjligheterna ska vara uttömda för att graviditetspenning ska kunna utgå.¹¹⁰

Utredningen har mot denna bakgrund övervägt alternativ för att komma till rätta med situationen, så som att t.ex. tydligare koppla 20 § FLL till rätt till graviditetspenning eller ändringar i paragrafen som medger viss ersättning under ett antal dagar. Givet den svårighet som finns för en utomstående att bedöma omplaceringsmöjligheten i det enskilda fallet samt den brist på information som finns avseende hur väl omplaceringsmöjligheter utreds, hur ofta omplaceringar kommer till stånd och hur dessa omplaceringar fungerar bedömer utredningen dock att det i dagsläget inte är lämpligt att föreslå en ändring i den riktningen. Utredningen föreslår i avsnitt 12.18 att Jämställdhetsmyndigheten ges i uppdrag att kartlägga hur arbetsgivare gör omplaceringsutredningar samt förekomsten av dessa. I uppdraget ingår även att se över hur möjligheten att ge den gravida ledighet utan lön enligt 20 § FLL nyttjas. Skulle det i denna kartläggning 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.

12.26 Lagreglering om att möjligheten till omplacering ska prövas minst varannan månad

Utredningens förslag: Det ska förtydligas i 21 § FLL att arbetsgivaren ska pröva möjligheten till omplacering minst varannan månad, om det inte är obehövt.

Den gravidas frånvaroperiod kan bli lång, särskilt när den orsakas av risker i arbetsmiljön. Enligt 21 § FLL åligger det därför arbetsgivaren, om omplacering inte kan ske, att fortlöpande pröva möjligheten till omplacering. Det framgår inte närmare av förarbetena vad som avses med fortlöpande. Enligt Försäkringskassan ska, mot

¹¹⁰ Prop. 1978/79:168, s. 33 f.

denna bakgrund, arbetsgivarutlåtanden inte avse längre tid än två månader åt gången och det händer att Försäkringskassan begär in nytt utlåtande efter att två månader förflutit. Utredningen anser att två månader framstår som en väl avvägd tid och att det bör framgå av lagtext att arbetsgivaren ska ompröva möjligheten till omplacering minst varannan månad, om det inte är obehövt. Enligt utredningens mening skulle det kunna vara obehövt om verksamhetens storlek och karaktären på arbetsuppgifterna som finns inom verksamheten av en sådan art att det inte kan bedömas rimligt att någon omplaceringsmöjlighet skulle kunna uppstå under den aktuella tidsperioden. Redan i dagsläget finns uttalanden i förarbetena om att undantag från att fortlöpande pröva möjligheterna till omplacering bör kunna göras för arbetsgivare med endast ett fåtal anställda.¹¹¹

Ett förtydligande av att möjligheten till omplacering ska omprövas stärker gravidas möjligheter till arbete och bidrar på så sätt till delmålet om ekonomisk jämställdhet. Att det ska prövas varannan månad innebär att det finns en reell chans att en omplaceringsmöjlighet dykt upp, samtidigt som det inte blir allt för belastande för arbetsgivarna som redan i dag har att förhålla sig till att omplaceringsmöjligheter ska prövas löpande.

12.27 Ordet omplacering i FLL behöver inte ändras

Utredningens bedömning: Ordet omplacering i FLL behöver inte ändras.

Representanter för arbetsgivarorganisationer har gett uttryck för att ordet omplacering inte bör användas i relation till gravida, eftersom det riskerar att föra tankarna till fel sak.

Att ett ord har olika innebörd beroende på i vilket sammanhang det förekommer är enligt utredningens mening inte konstigt, även om det kan uppfattas som olyckligt. Utredningen Nationell samordnare för en välfungerande sjukskrivningsprocess tar upp frågan om begreppet omplacering och dess olika betydelser.¹¹² Då utifrån begreppet omplacering inom ramen för sjukförsäkringen (27 kap. 47 § SFB). De påtar att det har varit svårt att kvantifiera hur stort

¹¹¹ Prop. 1984/85:78, s. 121.

¹¹² SOU 2020:24, s. 149.

problemet med begreppssammanblandning är och nöjer sig med att konstatera att aktörerna behöver föra en dialog om vad de lägger i begreppet omplacering och, om möjligt, komma överens om vad som behöver göras för att klargöra hur begreppet ska användas för att det inte ska leda till oklarheter i processen.¹¹³

Utredningen har som tidigare redovisats funnit att begreppet omplacering inte ska tolkas på samma sätt i LAS som i FLL (även om vissa paralleller ibland kan dras). Utredningen har dock inte för avsikt att föreslå att ordet omplacering i FLL byts ut. Även om ordet i lagtexten skulle ändras finns risken att det ändå, i dagligt tal, skulle pratas om omplacering enligt FLL. En ändring av begreppet borde enligt utredningen ha liten påverkan på om gravida får goda möjligheter till anpassade arbetsuppgifter och omplacering samt arbetsgivares möjligheter att ta tillvara sin arbetskraft.

12.28 Skyddsombud och/eller fackliga förtroendemän bör arbeta mer aktivt med frågor kring omplacering av gravida

Utredningens bedömning: Skyddsombud respektive fackliga förtroendemän bör arbeta mer aktivt med frågor kring omplacering av gravida. Det krävs ingen ny lagreglering för att det ska kunna ske.

Enligt utredningens mening skulle arbetstagarrepresentanterna på arbetsplatsen kunna arbeta mer aktivt med frågan om omplaceringsmöjligheter av gravida. Vid införandet av graviditetspenningen skriver man att i de fall arbetsgivaren inte anses sig kunna ordna en omplacering bör den fackliga organisation som kvinna tillhör kunna begära förhandling (en jämförelse görs i propositionen med lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet).¹¹⁴ Det framgår vidare att ett protokoll från en sådan här förhandling kan ersätta arbetsgivarintyget i ärende om graviditetspenning. Utredningen har i sin aktgranskning inte sett något sådant protokoll. Utredningen ser att frågan om bl.a. omplacering efter pandemin förekommer i tvister mellan arbetsgivare och fackförbund. Att skyddsombud eller fackliga

¹¹³ SOU 2020:24, s. 149 och 154.

¹¹⁴ Prop. 1978/79:168, s. 34.

förtroendemän medverkar när frågan om omplacering hanteras kan troligen minska risken för en senare tvisteförhandling. Vidare kan den öka chansen för att det finns dokumentation att tillgå i efterhand samt att det institutionella minnet avseende omplaceringar förbättras.

När det behövs får Försäkringskassan göra förfrågan hos den som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter, till exempel den försäkrades arbetstagarorganisation (110 kap. 14 § första stycket 1 SFB). Det är således möjligt för Försäkringskassan att kontakta den gravidas fackförbund om det bedöms behövt och lämpligt i ett ärende om graviditetsspenning. Arbetstagarorganisationen är inte enligt socialförsäkringsbalken skyldiga att svara, men utredningen förutsätter att fackförbundet i de allra flesta fall skulle bistå med eventuella uppgifter. För att Försäkringskassan ska kunna fråga kvinnans eventuella organisation krävs förstas att hon har uppgett vilket förbund hon tillhör, om något. Vidare kan det nämnas att det av integritetsskäl knappast är lämpligt att Försäkringskassan tar sådan kontakt utan att kvinnan har samtyckt till det.

Utredningen bedömer att det inte behövs någon ytterligare reglering gällande arbetstagarorganisationernas roll i förhållande till omplacering av gravida och ärenden om graviditetsspenning.

12.29 Det behövs mer information om i vilken utsträckning omplaceringar görs i dag

Utredningens förslag: Jämställdhetsmyndigheten ges i uppdrag att kartlägga hur arbetsgivare gör omplaceringsutredningar, förekomsten av omplaceringar och hur dessa omplaceringar fungerar. I uppdraget ingår även att se över hur möjligheten att ge den gravida kvinnan ledighet utan lön enligt 20 § FLL nyttjas.

I utredningens direktiv framgår att utredningen ska undersöka i vilken utsträckning arbetsgivare vidtar adekvata åtgärder för att gravida ska kunna arbeta kvar under graviditeten. Eftersom frågan inte enkelt låter sig undersökas i enkätformat har utredningen genomfört intervjuer med olika aktörer på den svenska arbetsmarknaden samt med representanter för olika delar av vården som på olika sätt kommer i kontakt med gravida eller deras arbetsgivare.

Den bild som framträder är splittrad. Arbetstagarrepresentanter har till utredningen uttryckt att mer kan och bör göras avseende omplacering för gravida. Arbetstagarrepresentanternas bild bekräftas av representanter för Svenska Barnmorskeförbundet och Sveriges läkarförbund och flera av regionerna som beskriver en liknande bild utifrån sina möten med gravida patienter (se avsnitt 9.9.13). Representanter för arbetsgivarsidan lyfter å sin sida fram att mycket redan görs och att potentialen för förbättringar i det här avseendet är liten. Hur det i praktiken förhåller sig är inte lätt att uttala sig om. Det saknas underlag i frågan.

Många gravida kan fortsätta arbeta under hela eller den absolut största delen av graviditeten eftersom deras hälsotillstånd under graviditeten i kombination med deras arbetsuppgifter möjliggör fortsatt arbete. För dessa behöver arbetsgivaren inte vidta någon anpassning eller omplaceringsåtgärd. Ytterligare en grupp kvinnor är de som får anpassningar av olika grad respektive omplacering. Det kan även antas finnas en grupp kvinnor vars graviditet innebär besvär för dem som arbetstagare men som aldrig anmäler behov av anpassning eller omplacering eftersom de inte vill vara besvärliga, hamna i en konflikt med arbetsgivaren eller för att de inte känner till sina rättigheter. Representanter för arbetstagarorganisationer har för utredningen uppgett att det finns kvinnor som avstår från att stöta på arbetsgivaren angående omplacering eftersom de vill undvika konflikt och som i stället ansöker om sjukpenning. Det saknas information om hur många av de gravida som återfinns i de olika grupperna. Till sist återstår gruppen kvinnor som får graviditetspenning eftersom omplaceringsmöjligheterna har bedömts uttömda respektive de som får sjukpenning. Dessa gruppers storlek har vi, till skillnad mot övriga grupper, kännedom om.

Det saknas alltså information avseende hur ofta omplaceringar kommer till stånd och hur grundliga utredningar som görs. Omplacering är ett medel för att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet, att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Därför är det viktigt att arbetsgivare uppfyller sina skyldigheter och att staten genom information och stöd visar på relevansen av att arbetsgivare undersöker omplaceringsfrågan noga.

Givet att det saknas information om hur ofta omplaceringar kommer till stånd i dag, och hur de omplaceringar som görs faktiskt

fungerar, anser utredningen att Jämställdhetsmyndigheten bör ges i uppdrag att undersöka frågan närmare. En sådan utredningen bör även närmare granska kvaliteten på arbetsgivarnas omplaceringsutredningar, i den mån detta låter sig göras. I uppdraget ska även ingå att se över hur möjligheten att ge den gravida ledighet utan lön enligt 20 § FLL nyttjas. Såväl kvinnodominerade som mansdominerade branscher bör undersökas och systematiska brister på branschnivå samt framgångsfaktorer bör uppmärksammas. Ett sådant underlag är viktigt i det fortsatta arbetet med att utveckla arbetsmiljön och socialförsäkringsskyddet för gravida och för att nå det jämställdhetspolitiska målet om ekonomisk jämställdhet.¹¹⁵

Utredningen har övervägt om uppdraget borde ges till Myndigheten för arbetsmiljökunskap eller Arbetsmiljöverket i stället. Arbetsmiljöverket har uppgett för utredningen att de inte bedömer att uppdraget ligger inom deras ansvarsområde eftersom det är en arbetsrättslig fråga, snarare än en arbetsmiljöfråga. Mot bakgrund av detta och den vikt omplacering under graviditeten har som jämställdhetspolitiskt verktyg, anser utredningen att uppdraget bör ges till Jämställdhetsmyndigheten. Jämställdhetsmyndigheten ska enligt sin instruktion arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen, bland vilka delmålet om ekonomisk jämställdhet är centralt.¹¹⁶

12.30 Kännedomen om risker i arbetsmiljön för gravida behöver förbättras

Utredningens förslag: Arbetsmiljöverket ska ges i uppdrag att undersöka arbetsgivares kännedom om risker i arbetsmiljön för gravida samt lämna förslag på förbättringsåtgärder. Myndigheten för arbetsmiljökunskap ska ges i uppdrag att sammanställa aktuell forskning om risker i arbetsmiljön för gravida och fostret samt sprida informationen och hålla den tillgänglig.

¹¹⁵ Delmålet omfattar att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och förutsättningar när det gäller tillgången till arbete och att de ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om anställnings-, löne- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet.

¹¹⁶ 2 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

Utredningens bedömning: Kännedomen om risker för gravida i arbetsmiljön behöver förbättras. Försäkringskassan bör förbättra sin registrering av grunderna för förbud mot arbete inom ramen för graviditetspenning för risker i arbetsmiljön.

Många risker för fostret är som störst under den första delen av graviditeten. Bristande kännedom om risker kan därför vara särskilt problematiskt när det kommer till de riskfaktorer som är som skadligast tidigt i graviditeten. Den gravida kan ha liten eller ingen kännedom om de risker som kan finnas. Den gravida har dessutom liten möjlighet att själv initiera ett ärende om graviditetspenning i yrken som inte är fysiskt påfrestande och hon kan tvingas arbeta kvar längre i ett arbete som är riskfyllt om arbetsgivaren brister i kännedom om risker i arbetsmiljön.

Enligt uppgifter från flera av landets kliniker för arbets- och miljömedicin gör arbetsgivare ofta bristande riskbedömningar, och dessutom sker dessa inte sällan för sent. Representanter för arbets- tagarorganisationer har för utredningen uppgett att det under pandemin inte var ovanligt att riskbedömningar gjordes på gruppnivå, i stället för i de vart och ett av de enskilda fallen.

Arbetsmiljöverket har i sitt arbete med kvinnors arbetsmiljöer visat på kunskapsbrister hos arbetsgivare om vad arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön omfattar, vad arbetsmiljöreglerna kräver och vilka risker som finns i verksamheterna.¹¹⁷ Både Arbetsmiljöverket och Försäkringskassan har även, enligt uppgift till utredningen, erfarit att många arbetsgivare verkar tro att arbetsgivares ansvar för gravida börjar 60 dagar innan beräknad förlossning, och att arbets- givares kännedom om ansvaret avseende risker i arbetsmiljön därför kan vara bristande. Arbetsmiljöverket konstaterar även att kvinnors arbeten värderas lägre än mäns vilket får till följd att deras arbets- miljörisker inte synliggörs tillräckligt och därför inte åtgärdas i till- fredsställande grad.¹¹⁸

En förteckning över arbetsmiljöfaktorer och arbetsförhållanden som kan utgöra risker för gravida i arbetsmiljön listas i bilagan i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om gravida och ammande arbets- tagare (2007:5). Det framgår i beskrivningen att listan över arbets-

¹¹⁷ Arbetsmiljöverket (2014), *Inspektioner av kvinno- och mansdominerad kommunal verksam- het, hemtjänst och teknisk förvaltning*, s. 18 f.

¹¹⁸ Arbetsmiljöverket (2015), *Kvinnors arbetsmiljö 2011–2014*, s. 6.

miljöfaktorer och arbetsförhållanden som kan innebära risker inte är uttömmande utan att även andra, med dessa jämförbara förhållanden, ska beaktas i den riskbedömning av arbetsmiljön som arbetsgivaren ska göra.

För en arbetsgivare kan såväl de listade som de jämförbara men icke angivna riskerna vara svåra att bedöma själv, och hjälp i frågorna ska då sökas hos företagshälsovården. Alla arbetsgivare och egenföretagare är dock inte anslutna till företagshälsovården. Dessutom kan även företagshälsovården ha svårt att hålla sig uppdaterade på forskningsläget kring risker för gravida. Landets sju kliniker för arbets- och miljömedicin bidrar med rådgivning angående risker.

Enligt uppgifter till utredningen från landets regioner samt flera av landet kliniker för arbets- och miljömedicin finns det behov av att uppdatera listan över risker för att få till stånd ett bättre stöd för arbetsgivare. Även Stressforskningsinstitutet har lämnat påpekande avseende den del av föreskriften som rör nattarbete.

Risker i arbetsmiljön påverkar både den gravida och fostret. Det är av högsta vikt att riskbedömningarna inom detta område genomförs i tid och håller god kvalitet. Mot denna bakgrund anser utredningen att Arbetsmiljöverket ska ges i uppdrag att undersöka arbetsgivares kunskap om risker i arbetsmiljön för gravida och vid behov föreslå åtgärder för att kännedomen ska öka. Lämpligen granskas såväl kvinno- som mansdominerade branscher.

Utredningen föreslår även att ett uppdrag ska lämnas till Myndigheten för arbetsmiljökunskap att sammanställa aktuell forskning om risker i arbetsmiljön för den gravida och fostret samt hålla den tillgänglig. Myndigheten ska även sprida information om riskerna för att på så sätt öka kännedomen om dessa bland arbetstagare och arbetsgivare. Utredningen anser att det kan vara särskilt motiverat att i ett första skede fokusera på de psykosociala riskerna för gravida eftersom kvinnor med psykiskt påfrestande arbete endast har rätt till graviditetsspenning om arbetsgivarna bedömer de psykiskt uttröttande eller starkt psykiskt påfrestande arbetsförhållandena som risker.

Försäkringskassan bör kunna utveckla sin ärenderegistrering så att grunderna för förbud för arbete framgår och är sökbara i graviditetsspenningärendena. På så sätt kan myndigheten skapa sig en bild av hur vanliga olika förbudsgrunder är och följa utvecklingen. En sådan uppföljning kan vara ett viktigt underlag för framtida insatser

för att stärka kännedomen om risker i arbetsmiljön och förbättra arbetsmiljön för gravida.

12.31 Studerande ska ges möjlighet att få ersättning när studier inte kan genomföras på grund av exponering för risker

Utredningens förslag: Det ska införas upplysningsbestämmelser i 2 kap. 10 § och 3 kap. 24 § studiestödslagen (1999:1395), 24 § lagen (2017:527) om studiestartsstöd och 28 § lagen (2022:856) 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.

Utredningen föreslår bestämmelser som ger studerande möjlighet att behålla studiemedel, studiehjälp, studiestartsstöd och omställningsstudiestöd vid risker i studiemiljön för gravida. Dessa bestämmelser införs i 2 kap. 21 §, 3 kap. j–l §§, 4 kap. 10 och 11 §§ studiestödsförordningen (2000:655), 15 a och 16 §§ förordningen (2017:532) om studiestartsstöd samt 21 a och 22 §§ förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd.

Med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida avses, enligt den föreslagna paragrafen 3 kap. 32 j § studiestödsförordningen, 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. En bestämmelse med denna innebörd införs i 4 kap. 11 § studiestödsförordningen och följer i övrigt av 23 § förordningen om omställningsstudiestöd.

Studiemedel som lämnas i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida ska enligt 3 kap. 32 j § andra stycket inte räknas med vid beräkningen av det antal veckor för vilka studie-

medel högst får lämnas. Studiestartsstöd och omställningsstudiestöd som lämnas i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida ska, enligt 16 § förordningen om studiestartsstöd och 22 § förordningen om omställningsstudiestöd, räknas med vid beräkningen av det antal veckor för vilka stöden högst får lämnas.

Av 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160) framgår att lagen i stora delar även gäller för de som genomgår utbildning och Arbetsmiljöverkets föreskrift om gravida och ammande, AFS 2007:5, gäller även för studerande (se kommentaren till 2 § AFS 2007:5). Studerande har dock i dag inte rätt till graviditetspenning, varken vid risker i arbetsmiljön (studiemiljön) eller vid nedsatt arbetsförmåga (studieförmåga). Det betyder att studerande som utsätts för moment inom ramen för sin utbildning som i arbetslivet hade gett rätt till graviditetspenning inte omfattas av något liknande skydd.

I vissa fall är det möjligt för lärosätena att inom ramen för den aktuella kursen göra anpassningar som gör att den gravida studerande kan tillgodose sig kursmaterialet på ett fullgott sätt utan att utsättas för risker. Om detta inte är möjligt kan den gravida studerande behöva hoppa över den kurs som innehåller potentiellt skadliga moment eller att pausa sina studier och inleda en period med föräldrapenning, om den förmånsperioden föreligger. Det skapar en sådan ojämlikhet som man vid instiftandet av graviditetspenningen försökte undvika, nämligen att gravida på grund av arbetets (eller här studiernas) art skulle tvingas till ett högre eller förtida uttag av föräldrapenning. Potentiellt skadliga moment är vanligare på vissa utbildningar, exempelvis vårdutbildningar, vissa yrkesutbildningar och polisutbildningen.

Saco:s studentråd har påtalat att detta är ett problem. Utredningen har försökt kvantifiera problemet genom avstämning med polis- och vårdutbildningar. Bilden dessa ger är att det är ovanligt att problemet inte går att lösa genom t.ex. anpassningar. En avstämning med CSN har gett vid handen att det troligen handlar om ett fåtal personer per år för vilka någon lösning inte står att finna. För dessa kan dock situationen bli allvarlig eftersom de blir utan ersättning om riskerna föreligger innan föräldrapenningens förmånsperiod börjat. Utredningen anser att det är av vikt att frågan hanteras oavsett gruppens storlek.

Utredningen om en modern föräldraförsäkring skrev att det kan övervägas om en lämplig lösning för studerande vore att medge fortsatt rätt till ersättning under den period då praktiken inte kan genomföras, på samma sätt som studiemedel fortsatt kan utgå i de fall den studerande måste ta om hand ett sjukt barn.¹¹⁹

Gravida studerande kan få behålla sin ersättning för studierna vid sjukdom. Studerande kan också få behålla sin ersättning vid till exempel ledighet som beror på vård av närstående eller att ett av personens barn under 18 har avlidit. För studerande som studerar med studiemedel gäller att när de vårdar ett sjukt barn kan de få vara hemma i 24 veckor (i vissa fall mer) och ändå få behålla sitt studiemedel. Dessutom räknas veckorna inte som använda i systemet och kraven på studieresultat kan sänkas. Vidare kan en eventuell lånedel skrivas av om den studerande har varit sjuk i mer än 30 dagar. Utredningen anser att det vore lämpligt att låta gravida omfattas av en rätt att behålla sitt studiestöd om de, i en motsvarande situation, skulle ha haft rätt till graviditetsspenning om de hade varit anställda. Utredningen har övervägt om graviditetsspenning vid nedsatt arbetsförmåga vid fysiskt påfrestande arbeten bör ges en motsvarighet för studerande. Utredningen kommer dock inte att lägga fram ett sådant förslag. Dels på grund av att det sannolikt är mycket få studiemoment eller kurser som är fysiskt påfrestande i den mening som avses i 10 kap. 2 § SFB, som inte också innehåller sådana risker som avses i 10 kap. 3 § SFB. Dels på grund av att den gravidas nedsatta arbetsförmåga skulle behöva intygas av någon, och prövas av antingen CSN eller Försäkringskassan. Mot bakgrund av problembilden anser utredningen att en sådan ordning inte kan anses påkallad. I detta läge anser utredningen att ett förslag som medger att studerande kan få behålla sin ersättning om de måste avstå studier på grund av risker i studiemiljön under graviditeten är tillräckligt.

Det finns huvudsakligen fyra former av studiestöd till studerande: *studiemedel*, som består av studiebidrag och studielån, *studiestartsstöd* som är ett bidrag till arbetslösa med låg utbildningsbakgrund, *omställningsstudiestöd* för yrkesverksamma vuxna som är i behov av omställning eller kompetensutveckling och som består av både bidragsdel och lånedel samt *studiehjälp* som är ett bidrag till heltidsstuderande inom gymnasieskolan.

¹¹⁹ SOU 2017:101, s. 219 och 613.

Utredningen föreslår att gravida studerande som mottar någon av dessa ersättningar, ska kunna behålla sitt studiestöd under en ledighetsperiod i samband med graviditet om förutsättningarna är sådana att de motsvarar en situation då graviditetsspenning vid risker i arbetsmiljön i 10 kap. 3 § SFB hade kunnat utges om den gravida hade arbetat. Det rör sig om situationer när den gravida studerande inte kan fortsätta studera på grund av att studiemiljön innehåller risker vid graviditeten, och studiemiljön inte kan anpassas och den gravida inte kan omplaceras.

På samma sätt som det är arbetsgivaren som gör riskbedömningar för arbetande gravida, är det upp till läroanstalterna att avgöra om det föreligger risker i studiemiljön för gravida studerande. Bedömningen görs i enlighet med arbetsmiljörégleringen.¹²⁰ Till stöd för riskbedömningen ska arbetsmiljöverkets föreskrifter för gravida och ammande (AFS 2007:5) användas. Rådgivning kan även i förekommande fall sökas hos arbetsmiljömedicinska kliniker eller företagshälsovård. Utbildningsanordnare måste redan i dag avgöra om moment inom utbildningen innebär risker för gravida studerande. Utredningens bedömning är därför att det torde finnas kompetens på skolorna och lärosätena för att göra sådana bedömningar. Närmare verkställighetsföreskrifter får beslutas av CSN.

I läroanstaltens bedömning av riskerna ingår att avgöra om riskerna kan undanröjas eller om studierna respektive praktiken kan anpassas på så sätt att den gravida kan genomföra momenten utan risk för skadlig inverkan. Att läroanstalten har ett ansvar för att undanröja risker och anpassa studierna följer av arbetsmiljölagstiftningen och av AFS 2007:5. Arbetsmarknadsdepartementet har för utredningen beskrivit att om den gravida har praktik eller liknande har både läroanstalten och praktikanordnaren ansvar för arbetsmiljön och eventuella risker. I praktiken fördelas då ansvaret utifrån vem som har möjlighet att påverka vad. Praktikplatsen har till exempel arbetsmiljöansvaret för den fysiska arbetsmiljön på plats medan lärosätet har kvar ansvaret för övriga delar som kan vara relevanta och ska göra riskbedömning utifrån den information de har.

Först när anpassning inte är möjlig eller tillräcklig ska läroanstalten överväga om den gravida kan omplaceras till annan studiemiljö.

¹²⁰ Av 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen framgår att lagen i stora delar även gäller för de som genomgår utbildning och Arbetsmiljöverkets föreskrift om Gravida och ammande, AFS 2007:5, gäller även för studerande (se kommentaren till 2 § AFS 2007:5).

Rätten att behålla studiemedel vid risker i studiemiljön för gravida ska gälla både vid hel- och delledighet. Möjligheten att studera på deltid med studiestöd i form av heltidsersättning ska inte vara begränsad till några fasta intervall utan det ska vara möjligt att studera i den omfattning som är möjlig. Detta för att det ska finnas en flexibilitet och för att främja att gravida kan fullfölja de studiemoment som inte innebär risk. Om den gravida exempelvis behöver avstå från en femtedel av sina studier, för att studierna i denna del innebär risk, men kan fortsätta studera fyra femtedelar – ska hon kunna behålla sitt studiestöd i form av heltidsersättning under den period hon behöver studera i omfattningen fyra femtedelar. Reglerna om studiestöd vid ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida ska följa samma systematik som reglerna om studiestöd vid sjukdom samt ledighet på grund av vård av barn och vård av närstående m.m. Följaktligen ska studielån och omställningsstudielån inte behöva betalas tillbaka till den del lånen har utgått för ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida överstigande 30 dagar. Vidare ska studiemedel som lämnas i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida inte räknas med vid beräkningen av det antal veckor för vilka studiemedel högst får lämnas enligt 3 kap. 8 § studiestödslagen. Däremot ska studiestartsstöd och omställningsstudiestöd som lämnas i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida räknas in i den längsta tid som de stöden får lämnas för. Avseende studiehjälp finns inte något högsta antalet veckor eller månader som stödet får lämnas.

12.32 Arbetsmiljöverket ska arbeta mer aktivt med frågor som rör gravidas arbetsmiljö

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

Utredningens bedömning: Arbetsmiljöverket bör arbeta mer aktivt med att sprida information om vad som gäller kring riskbedömningar av gravidas arbetsmiljö.

Att riskbedömningar av gravidas arbetsmiljöer görs och att omplaceringar kommer till stånd där detta är möjligt är viktiga arbetsmiljö- och jämställdhetsfrågor.

Information från landets kliniker för arbets- och miljömedicin ger vid handen att det behövs bättre kunskap hos arbetsgivare om risker i arbetsmiljön för gravida, se avsnitt 9.8 och avsnitt 12.19. Även Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket har för utredningen påtalat att så kan vara fallet. Från arbetsgivarsidan efterfrågas ökat stöd i hur bedömningar av risker för gravida i arbetsmiljön ska gå till. Svenskt Näringsliv har påtalat att detta är viktigt inte minst avseende risker i psykiskt påfrestande arbeten.

Någon riktad tillsyn avseende riskbedömning av arbetsmiljön för gravida verkar inte ha bedrivits. Tillsyn i andra frågor har visat att arbetsgivare ofta brister avseende riskbedömningar och de åtgärder som dessa riskbedömningar ska föranleda.¹²¹

Mot bakgrund av detta har utredningen i avsnitt 12.19 föreslagit att Arbetsmiljöverket ska ges i uppdrag att se över arbetsgivares kännedom om risker i gravidas arbetsmiljö och vid behov föreslå åtgärder för att öka denna kännedom. Arbetsmiljöverket ska även ges i uppdrag att i högre utsträckning erbjuda stöd till arbetsgivare i deras arbete med hur bedömningar av risker i gravidas arbetsmiljö ska genomföras. Utredningen instämmer i Svenskt Näringslivs bedömning att detta är viktigt inte minst avseende risker som kan innebära psykisk påfrestande.

Arbetsmiljöverket bör, mot bakgrund av det ovan beskrivna, även öka ambitionsnivån i sitt arbete med att sprida information om regelverket kring risker i gravidas arbetsmiljö, riskbedömningar och åtgärder som ska vidtas med anledning av dessa. Detta kan t.ex. ske genom riktade informationskampanjer.

¹²¹ Arbetsmiljöverket (2022), *Projektrapport – Organisatorisk och social arbetsmiljö 2018–2022* och Arbetsmiljöverket (2022), <https://www.av.se/press/stora-brister-i-hanteringen-av-belastningsskador2/>.

12.33 Försäkringskassan bör utveckla stödet för handläggarna i graviditetspenningärenden samt utveckla ansökningsprocessen

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

Försäkringskassan bör sträva efter att få hela ansökningsprocessen digitaliserad och förbättra sin information till arbetstagare och arbetsgivare i frågor som rör graviditetspenning och omplacering. Möjligheten till graviditetspenning på deltid bör lyftas fram i myndighetens informationsspridning.

I förarbetena till graviditetspenning påtalades att Försäkringskassan skulle vara en aktiv part i arbetet med att få omplaceringar att komma till stånd.¹²² Flera granskningar av Försäkringskassans handläggningar har visat att myndigheten inte utreder frågan om omplacering på ett tillfredsställande sätt. ISF har konstaterat att färre kvinnor troligen skulle beviljas graviditetspenning om Försäkringskassan i högre utsträckning utredde arbetsgivarnas uppgifter om omplacering.¹²³ Försäkringskassan har själv uppgett att de har små möjligheter att utreda dessa frågor och redan 2017 konstaterade myndigheten att det fanns ett behov av att se över om det går att förtydliga den del i processen som rör handläggarens utredningsansvar när det gäller frågan om omplacering.¹²⁴ Enligt uppgift till utredningen har något sådant förtydligande inte gjorts.

Utredningen anser att det är av vikt att Försäkringskassan utvecklar sitt handläggarstöd i denna del för att handläggaren ska kunna ta upp frågan om omplacering med arbetsgivaren. Som utredningen redovisat är det vanligt att handläggaren tar kontakt med arbetsgivaren för att utreda andra frågor. I utredningen kan handläggaren lämpligen fråga mot vilken krets arbetsgivaren prövat omplaceringsmöjligheten. Handläggaren bör även ställa frågor kring möjligheten att omplacera den gravida på deltid.

¹²² Prop. 1984/85:78, s. 86.

¹²³ ISF (2014), s. 7 och Försäkringskassan (2017), *Graviditetspenning på grund av fysiskt ansträngande arbete*, s. 18.

¹²⁴ Försäkringskassan (2017), *Graviditetspenning på grund av fysiskt ansträngande arbete*, s. 27.

Utredningen vill förtydliga att Försäkringskassan alltså inte ska överpröva arbetsgivarens överväganden om omplacering. Men Försäkringskassan ska, inom ramen för ett ärende om graviditetspenning, kontrollera att det finns en tillräcklig motivering i frågan. Om det inte finns någon förklaring till varför omplacering inte är möjlig, bör handläggaren begära komplettering från arbetsgivaren. Utredningens föreslagna skyldighet för arbetsgivare att inkomma med uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena bör underlätta Försäkringskassans arbete. I de fall då arbetsgivaren, trots påstötningar från Försäkringskassan, inte på ett tillfredsställande sätt kan redovisa att omplacering har övervägts och bedömts omöjlig bör Försäkringskassan avslå ansökan. Sådana avslagsbeslut betyder inte att Försäkringskassan konstaterar att omplacering borde vara möjlig – det betyder endast att det inte framgår i ärendet att förutsättningarna för att medge förmånen är uppfyllda.

Försäkringskassans norska motsvarighet, NAV, arbetar mer aktivt med frågorna kring omplacering av gravida inom ramen för sina arbetslivscentra, se kapitel 8. NAV:s arbetslivscentrum arbetar med rådgivning till arbetsgivare i frågor kring gravidas arbetsmiljö och omplaceringar och gör besök ute i verksamheterna. De bistår med hjälp med att ta fram nya rutiner och ger information till skyddsombud. Utredningen anser att deras arbete är intressant och menar att Försäkringskassan bör undersöka om delar av detta arbete kan överföras till svensk kontext.

I dag kan arbetsgivarintyget inte lämnas in digitalt. En sådan lösning är enligt utredningen angelägen. Det skulle kunna innebära att mer korrekt information lämnades direkt, och hjälptexter skulle kunna påtala sådant som att omplacering på deltid är ett alternativ och att arbetsgivarintyget har en begränsad giltighet. Vidare bör blanketten uttryckligen kräva att arbetsgivaren skriver sin titel, så att det framgår om frågan har lyfts till ledning eller HR-avdelning eller om det är närmaste chef som är intygsskrivande.

Försäkringskassan bör även förtydliga informationen till arbetsgivare på sin hemsida. Utredningen bedömer inte att det krävs något regeringsuppdrag i denna del.

12.34 Uppdrag att undersöka förutsättningarna för försöksverksamhet med trepartssamtal enligt norsk modell

Utredningens förslag: Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket ska ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för en försöksverksamhet i syfte att testa den norska modellen med trepartssamtal.

Utredningen har i kapitel 8 beskrivit att STAMI, den norska motvarigheten till Myndigheten för arbetsmiljökunskap, rekommenderar att arbetsgivare, arbetstagare och läkare eller barnmorska har så kallade trepartssamtal för att skapa bättre möjligheter för den gravida att arbeta kvar under graviditeten genom t.ex. anpassningar eller omplaceringar. I Norge har vissa kommuner och företag inom företagshälsovården anställt barnmorskor, så kallade jobbmorskor (bedriftsjordemor) som arbetar specifikt med frågor om gravidas arbetsmiljöer och deltar vid trepartssamtal. Trepartssamtalen genomförs med fördel i början, mitten samt slutet av graviditeten. De utvärderingar som har gjorts av trepartssamtalen hittills visar på goda resultat i form av ökat arbetsutbud, minskade sjukpenningkostnader samt bättre arbetsmiljö även för den gravidas kollegor.¹²⁵

Utredningen anser därför att Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket ska ges i uppdrag att tillsammans utreda förutsättningarna för en försöksverksamhet med trepartssamtal mellan ovan nämnda parter och lämna förslag på hur en sådan försöksverksamhet kan organiseras. Såväl juridiska, administrativa och ekonomiska aspekter bör belysas.

12.35 Förbättrad information riktad till tidsbegränsat anställda och arbetsgivare

Utredningens förslag: Försäkringskassan ska ges i uppdrag att rikta särskild information till tidsbegränsat anställda så att gravida med sådana anställningar bättre kan ta tillvara sina rättigheter. I uppdraget ska även ingå att se över om mer information som

¹²⁵ Jenssen, Ingun K. m.fl. (2017), *Gravid i jobb*, Ramazzini, Norsk tidskrift för arbets- och miljömedicin.

särskilt lyfter villkoren för denna grupp behöver tas fram till arbetsgivare, samt vid behov ta fram sådan information.

Som utredningen har konstaterat kan kvinnor med tidsbegränsad anställning ha ett svagare socialförsäkringsskydd eftersom det inte alltid går att visa att de skulle ha arbetat under den tid de ansöker om ersättning för. Inom sjukpenningen har nyligen förändringar av regelverket genomförts för gruppen behovsanställda, och dessa ändringar gäller även för graviditetspenning. Det är ännu för tidigt att uttala sig om hur dessa regeländringar påverkat situationen för behovsanställda gravida.

Eftersom socialförsäkringarna inte primärt är anpassade efter behovsanställningar behöver arbetstagare med olika former av tidsbegränsade anställningar i större utsträckning själva ha kännedom om vad som krävs för att de ska kunna beviljas graviditetspenning, särskilt om de arbetar i riskfyllda miljöer eller i arbeten som är fysiskt krävande. Försäkringskassan bör mot denna bakgrund ta fram särskild information som riktar sig till arbetstagare med tidsbegränsad anställning eller behovsanställning. Informationen kan med fördel spridas av såväl Försäkringskassan som av barnmorskor inom ramen för mödravården.

Kvinnor som har tidsbegränsade anställningar i någon form har enligt regelverket rätt till ersättning för den tiden de skulle arbetat om de inte vore förhindrade att arbeta på grund av graviditeten. Om den tidsbegränsade anställningen avslutas innan den period den gravida söker graviditetspenning för börjar saknas det grund för att bevilja graviditetspenning eftersom det inte framgår att den gravida skulle ha arbetat framåt. Arbetsgivarens agerande blir därmed av vikt. Utredningen föreslår att Försäkringskassan, inom ramen för uppdraget ovan ser över om mer behöver göras avseende information till arbetsgivare särskilt avseende tidsbegränsade anställningar och graviditetspenning.

12.36 Tid med graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning ska vara överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen

Utredningens förslag: Tid med graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning ska räknas som överhoppningsbar tid vid fastställande av ramtid i arbetslöshetsförsäkringen. Ett tillägg ska därför göras till 16 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF.

Syftet med den överhoppningsbara tiden i arbetslöshetsförsäkringen är att kunna använda förvärvsarbete som ligger längre bakåt i tid än tolv månader närmast före arbetslösheten vid prövningen av om en sökande kvalificerar till arbetslöshetsersättning. Med andra ord kan en sökande få hoppa över tid avseende vissa skyddsvärda situationer/aktiviteter för att kunna använda tid med förvärvsarbete längre bakåt i tiden än de tolv senaste månaderna. I utredningen som låg till grund för den nuvarande lagen sägs det att det i flertalet fall handlar om aktiviteter som den enskilda individen inte själv råder över.¹²⁶

När ramtid ska bestämmas enligt nuvarande ordning räknas inte den tid då den sökande varit förhindrad att arbeta på grund av styrkt sjukdom (16 § 1 ALF). Det har i det sammanhanget bl.a. prövats om Försäkringskassans bedömning av arbetsförmågan vid prövning av rätt till sjukpenning ska ha någon betydelse för om perioden ska anses inverka på bedömningen. Kammarrätten i Göteborg har i ett avgörande (mål nr 7412-13) konstaterat att det saknas en definition av vad som är att anse som styrkt sjukdom inom arbetslöshetsförsäkringen. Domstolen menar att det därför ska göras en bedömning av den medicinska utredningen och i vad mån den sjukdom som anges medför arbetsoförmåga. En bedömning som gjorts i ett sjukpenning- eller sjukersättningsärende bör enligt domstolen därför tillmätas viss betydelse. Någon sådan betydelse framgår dock varken av lagstiftning eller förarbeten till arbetslöshetsförsäkringen. Domstolen menade att eftersom Försäkringskassan prövat den sökandes arbetsförmåga gentemot arbetsmarknaden och den medicinska utredningen som Försäkringskassan gjort visat att arbetsförmågan inte varit ned-

¹²⁶ SOU 1996:150, s. 114.

satt på grund av sjukdom, ska tiden inte anses vara överhoppningsbar. Utredningen konstaterar att styrkt sjukdom är och bör vara överhoppningsbar tid, men menar att det mot bakgrund av sjukdomsbegreppets diskriminerande utformning kan innebära svårigheter för gravida.

Även tid för vård av eget barn under två år och tid med föräldrapenningförmån är överhoppningsbar tid (16–17 §§).

Utredningen anser mot det ovan beskrivna att även tid med graviditetspenning respektive icke-behovsprövad graviditetspenning bör kunna utgöra överhoppningsbar tid. Graviditetspenning kan redan i dag utgå under nästan hela graviditeten vid risker i arbetsmiljön. I och med de förslag som utredningen lämnar om en förlängd förmånsperiod inom graviditetspenningen samt en icke-behovsprövad graviditetspenning kan perioden förlängas ytterligare. Om tid under vilken en person erhållit dessa ersättningar inte bedöms som överhoppningsbar tid riskerar kvinnor i barnafödande åldrar, särskild de med riskfyllda eller fysiskt ansträngande arbeten, att falla utanför arbetslöshetsförsäkringen.

12.36.1 Något om arbetsvillkoret

Enligt 13 a § ALF gäller i dag att, i den mån det behövs för att uppfylla arbetsvillkoret, jämställs med förvärvsarbete även tid då den sökande har fullgjort tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fått föräldrapenningsförmån enligt socialförsäkringsbalken, dock tillsammans under högst två kalendermånader. Tid med föräldrapenning och tid i militärtjänstgöring är annars, som ovan framgår, överhoppningsbar tid enligt 17 § ALF.

I de flesta fall kommer en kvinna, som är ledig med graviditetspenning, ha möjlighet att ta ut föräldrapenningsförmån i åtminstone två månader efter perioden med graviditetspenning. Dessa kvinnor har alltså möjlighet att, om det behövs för uppfyllande av arbetsvillkoret, tillgodoräkna sig två månader med föräldrapenning som om det vore förvärvsarbete. Tiden med graviditetspenning är, enligt utredningens förslag, överhoppningsbar vilket gör att arbete innan tiden med graviditetspenning räknas in i ramtiden.

Det kan dock finnas undantagsfall där en kvinna står utan rätt till dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen på grund av att perioder

med graviditetspenning inte jämförs med förvärvsarbete. Så kan vara fallet t.ex. om en gravid är förbjuden att arbeta under minst två månader tidigt under graviditeten och sedan får missfall. Om hon då blir arbetslös och inte har arbetat tillräckligt mycket innan ledigheten med graviditetspenning kan hon befinna sig i ett sämre läge än om hon hade kunnat fortsätta arbeta under graviditeten. Det torde röra sig om fåtalet fall, och gäller även personer som drabbas av sjukdom eftersom inte heller tid med sjukpenning kan jämföras med förvärvsarbete i detta hänseende.

12.36.2 Hur utredningens förslag förhåller sig till förslagen i betänkandet *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen*

I betänkandet *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen* (SOU 2020:37) föreslås en ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Den nya lagen ska enligt förslaget bland annat innehålla en uttömmande lista över de förhållanden som ska räknas som överhoppningsbar tid. Utredningen anser att graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning ska ses som överhoppningsbar tid även om den föreslagna nya lagen införs.

I samma betänkande föreslås att arbetsvillkoret ersätts med ett inkomstvillkor. Om förslagen i betänkandet genomförs kommer frågan ovan avseende arbetsvillkoret inte att vara aktuell längre.

I den nya modellen handlar det, i stället för vad som kan jämföras med förvärvsarbete, om vilka inkomster som kan användas för att uppfylla detta inkomstvillkor och därmed grunda rätt till arbetslöshetsförsäkring. Enligt den föreslagna regleringen ska både graviditetspenning, sjukpenning och föräldrapenningsförmåner kunna jämföras med inkomst av förvärvsarbete. Motivet till detta är bland annat att graviditetspenning inte betraktas som överhoppningsbar tid i det nya förslaget, se utredningen syn på detta ovan, och att gravida därmed skulle riskera att drabbas negativt om inte graviditetspenning räknas i inkomstvillkoret.¹²⁷ Sådant som tid för vård av barn under två år respektive tid med styrkt sjukdom och ersättning från föräldrapenningsförmån respektive sjukpenning ska dock, i det nya förslaget, både kunna betraktas som överhoppningsbar tid och kunna jäm-

¹²⁷ SOU 2020:37, s. 287.

ställas med inkomster från förvärvsarbete. Utredningen anser mot denna bakgrund att även inkomster från graviditetspenning samt icke-behovsprövad graviditetspenning ska utgöra överhoppningsbar tid om förslagen i SOU 2020:37 genomförs.

Risken för att kvinnor hamnar i oönskade situationer med anledning av ett ledighetsbehov under graviditet är något som bör beaktas vid kommande utredningar – särskilt om förslaget på ny lag om arbetslöshetsförsäkring i SOU 2020:37 inte antas.

12.37 Flerbarnstillägget för barn nummer två ska tas bort

Utredningens förslag: Flerbarnstillägget i barnbidraget för barn nummer två ska tas bort. En ändring med den innebörden görs i 15 kap. 8 § SFB.

Utredningens förslag avseende bl.a. höjd ersättningsnivå i graviditetspenningen, förlängd förmånsperiod och en icke-behovsprövad graviditetspenning kräver finansiering. Utredningen bedömer att det saknas utrymme till detta inom ramen för graviditetspenningen och har därför sökt finansiering inom utgiftsområdet.

Flerbarnstillägget i barnbidraget infördes i januari 1982 och betalades ut till familjer med minst tre barn. I oktober 2005 utökades rätten till flerbarnstillägg till att även omfatta familjer med två barn.¹²⁸ Enligt nuvarande bestämmelser utges ett flerbarnstillägg inom ramen för barnbidraget med 150 kronor per månad för det andra barnet, 580 kronor för det tredje barnet, 1 010 kronor för det fjärde barnet och 1 250 kronor per månad för det femte barnet och varje ytterligare barn (15 kap. 8 § SFB). Flerbarnstillägget medför att barnbidraget stiger med antalet barn en förälder får barnbidrag för.

Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd (BUMS-utredningen) hade till uppgift att se över dessa förmåner och i detta sammanhang även flerbarnstillägget inom barnbidraget. Enligt utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd fyller flerbarnstillägget för andra barnet en mycket liten funktion i den ekonomiska familjepolitiken. Den ger för det enskilda hushållet ett marginellt tillskott till ekonomin och tillfaller huvudsakligen hushåll med god

¹²⁸ Riksrevisionen (2020), *Flerbarnstillägget i barnbidraget – ett generellt bidrag som kan effektiviseras*.

ekonomi för vilka tillskottet har liten betydelse. Fördelningsprofilen för flerbarnstillägget för det andra barnet kan, enligt BUMS-utredningen, till och med antas motverka fördelningspolitiska strävanden efter ökad ekonomisk jämlikhet.¹²⁹ Utredningens egna beräkningar i FASIT visar att hushåll med en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianen får 36 procent av flerbarnstillägget för det andra barnet och att 39 procent av tillägget till hushåll med en disponibel inkomst per konsumtionsenhet över medianen.

Riksrevisionen har granskat flerbarnstillägget och konstaterar att flerbarnstillägget för andra barnet är ett ineffektivt sätt att förbättra barnfamiljernas ekonomiska standard. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att se över flerbarnstillägget med syftet att förbättra den ekonomiska familjepolitikens fördelningsmässiga träffsäkerhet och förmåga att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Medlen som betalades ut i flerbarnstillägg för andra barnet under 2019 bidrog, enligt Riksrevisionens bedömning, i liten utsträckning till att förbättra enskilda barnfamiljers ekonomiska situation.¹³⁰ Regeringen hänvisade i sitt svar på granskningen till den pågående översynen inom ramen för BUMS-utredningen.¹³¹

Flerbarnstillägget för det andra barnet kostar enligt utredningens beräkningar drygt 1 300 miljoner kronor. Som BUMS-utredningen visat innebär bidraget ett mycket litet tillskott till det enskilda hushållet och det utgår i stor utsträckning till hushåll för vilka det har liten ekonomisk betydelse.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att flerbarnstillägget för andra barnet ska tas bort varför ändring med denna innebörd ska göras i 15 kap. 8 § SFB. De sparade medlen ska användas för att finansiera förslagen i betänkandet. Enligt Försäkringskassan beräknas förslaget kosta 4 miljoner kronor i IT-kostnader under införandeåret. Se kapitel 14 för konsekvenser av förslaget.

¹²⁹ SOU 2021:101, s. 282.

¹³⁰ Riksrevisionen (2020), *Flerbarnstillägget i barnbidraget – ett generellt bidrag som kan effektiviseras*, s. 6.

¹³¹ Skr. 2020/21:10.

12.38 Förslagen bör följas upp

Utredningens bedömning: Det bör göras en uppföljning av utredningens förslag.

Utredningens förslag har till syfte att skapa bättre förutsättningar för gravida att arbeta kvar längre under graviditeten och därmed stärka kvinnors rätt till arbete. Det kan antas vara bra för såväl kvinnans löneutveckling, pension samt hennes hälsa. Vidare innebär åtgärder som medför att gravida kan arbeta kvar längre en förbättrad ekonomisk jämställdhet. För arbetsgivaren kan förslagen innebära att arbetsgivare kan nyttja värdefull kompetens under en längre tid, något som är särskilt viktigt när arbetskraftsbristen tilltar. Utredningens förslag tar även sikte på frågan om jämställd hälsa och syftar till att minska risken att gravida diskrimineras i vården respektive vid bedömning av rätt till sjukpenning.

På lång sikt syftar utredningens förslag till att förändra synen på gravida arbetstagare för att på så sätt skapa arbetsmiljöer som är mer anpassade till arbetstagare i olika skeenden i livet.

Det är svårt att förutse konsekvenserna av de förslag som nu presenteras. Hur det ökade fokuset på gravidas arbetsvillkor och arbetsmiljöer får genomslag kan variera mellan branscher och sektorer. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att förslagen bör följas upp. I denna uppföljning bör nytillkommen forskning kring psykiskt påfrestande arbete och dess påverkan på gravida samt graviditeten lyftas och analyseras.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Författningsändringarna i socialförsäkringsbalken, föräldraledighetslagen (1995:584), semesterlagen (1977:480), studiestödslagen (1999:1395), studiestödsförordningen (2000:655), lagen (2017:527) om studiestartsstöd, förordningen (2017:532) om studiestartsstöd, lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd, förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter, förordningen (1982:366) om utbetalning av dagersättningar från Försäkringskassan, förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd och förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan ska träda i kraft den 1 juli 2025.

För graviditetspenning som avser tid före ikraftträdandet ska fortsatt äldre föreskrifter gälla. De nya bestämmelserna om arbetsgivarutlåtande och uppgiftsskyldighet i 110 kap. 16 och 31 §§ tillämpas på ansökningar om graviditetspenning som inkommer till Försäkringskassan efter ikraftträdandet. De nya reglerna om studiestöd ska gälla ersättning som avser tid efter ikraftträdandet. Äldre bestämmelser i lagen om arbetslöshetsförsäkring bör gälla för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet. Övergångsbestämmelser med denna innebörd föreslås.

För övriga föreslagna författningsändringar behövs inte några övergångsbestämmelser.

13.1 Ikraftträdande

Utredningen anser att den 1 juli 2025 är tidigaste möjliga tidpunkt för införandet av de författningsändringar som förslagen innebär.

Utredningen beaktar sedvanlig lagstiftningsprocess och att Försäkringskassan, CSN och arbetslöshetskassorna behöver tid till förberedelser och för att informera allmänheten om de nya bestämmelserna.

13.2 Övergångsbestämmelser

13.2.1 Äldre föreskrifter om graviditetspenning ska gälla för tid före ikraftträdandet

För graviditetspenning som avser tid före ikraftträdandet bör fortsatt äldre föreskrifter gälla. Utredningen föreslår därför en övergångsbestämmelse med den innebörden.

13.2.2 Utlåtande från arbetsgivare och uppgiftsskyldighet för arbetsgivare

I avsnitt 12.9 lämnar utredningen förslag till en reglering som innebär att arbetsgivare, när det gäller graviditetspenning, på begäran ska lämna uppgifter till Försäkringskassan om arbetet och arbetsförhållandena. Utredningen föreslår även att arbetsgivarutlåtanden inte ska begäras in från den gravida kvinnan, utan direkt från hennes arbetsgivare.

Utredningen anser att det behövs en övergångsbestämmelse som tydliggör att den nya uppgiftsskyldigheten inte gäller för ärenden där ansökan om graviditetspenning inkom till Försäkringskassan före ikraftträdandet. Det blir annars oförutsebart för de arbetsgivare som kan komma att omfattas av bestämmelsen i vilka fall deras nya uppgiftsskyldighet kan komma att aktualiseras.

På samma sätt anser utredningen att det behövs en övergångsbestämmelse som tydliggör att arbetsgivarutlåtanden ska begäras direkt från arbetsgivaren i ärenden där ansökan om graviditetspenning inkom till Försäkringskassan efter ikraftträdandet. Det blir annars

oförutsebart för både arbetsgivare och gravida kvinnor vem som förväntas lämna in utlåtandet.

13.2.3 Förlängd förmånstid för graviditetsspenningen

Utredningen föreslår att förmånstiden för graviditetsspenningen i 10 kap. 8 § SFB ska förlängas och sträcka sig till och med dagen före den faktiska förlossningen.

Utredningen har övervägt att införa en särskild övergångsbestämmelse för att förhindra att det uppstår glapp i förmånstiden för vissa gravida. En särskild övergångsbestämmelse skulle exempelvis kunna reglera att en gravid kvinna med graviditetsspenning, som har beräknad förlossning den 5 juli 2025, har rätt att behålla sin graviditetsspenning oavbrutet från det att hon beviljas förmånen till och med dagen före förlossningen. Detta trots att den tionde dagen före beräknad förlossning infaller före ikraftträdandet. Utan en sådan övergångsbestämmelse har kvinnan i exemplet inte rätt till graviditetsspenning för perioden 25–30 juni 2025, men har däremot rätt att uppbära graviditetsspenning från och med den 1 juli 2025 och fram till och med dagen före förlossningen.

Utredningen anser dock att en särskild övergångsbestämmelse i syfte att undvika glapp i förmånstiden är överflödig eftersom den endast skulle bli aktuell under en ytterst begränsad tid. Vidare skulle den leda till omotiverade skillnader mellan de gravida som har beräknad förlossning strax före ikraftträdande och de gravida som har beräknad förlossning strax efter ikraftträdandet. Utredningen föreslår därför ingen övergångsbestämmelse.

Detta innebär att de gravida som har beräknad förlossning den 1 juli 2025 eller senare, kan få graviditetsspenning från den 1 juli 2025 och fram till och med dagen före faktisk förlossning (om de uppfyller övriga villkor för rätt till förmånen). Till exempel kan en kvinna som är beviljad hel graviditetsspenning från och med 1 maj 2025, och som har beräknad förlossning den 9 juli 2025, ha rätt till graviditetsspenning dels fram till och med 29 juni 2025, dels från och med 1 juli 2025. För den 30 juni har hon dock inte rätt till graviditetsspenning.

13.2.4 Införande av en ny graviditetsförmån: icke-behovsprövad graviditetspenning

Utredningen föreslår att det ska införas en ny, icke-behovsprövad förmån från och med den sjunde dagen före dagen för beräknad förlossning till och med dagen före faktisk förlossning, som ska benämnas icke-behovsprövad graviditetspenning. Reglerna om den nya förmånen träder i kraft den 1 juli 2025. Utredningen anser inte att det behövs en särskild övergångsbestämmelse som stadgar att de nya reglerna gäller icke-behovsprövad graviditetspenning som avser tid efter ikraftträdandet, eftersom en ny förmån aldrig kan lämnas för tid före ikraftträdandet utan särskild föreskrift om det.

En gravid kvinna som har beräknad förlossning efter ikraftträdandet kan få icke-behovsprövad graviditetspenning för de dagar som ligger inom förmånperioden, men från och med den 1 juli 2025. En gravid som har beräknad förlossning den 4 juli 2025 kan alltså få icke-behovsprövad graviditetspenning från och med den 1 juli 2025, men inte för perioden 27–30 juni 2025 trots att den sjunde dagen före dagen för beräknad förlossning är den 27 juni 2025.

Icke-behovsprövad graviditetspenning kan sökas hos Försäkringskassan senast 90 dagar i efterhand. Ledighet, med eller utan icke-behovsprövad graviditetspenning ska dock anmälas till arbetsgivaren två månader i förväg. För den som vill nyttja sådan ledighet kort tid efter ikraftträdandet den 1 juli 2025, kommer reglerna om ledighet och förmån inte ha trätt i kraft när anmälan till arbetsgivaren ska göras. Det finns dock, redan i dagsläget, annan rätt till ledighet enligt FLL som också har två månaders anmälningstid (mammaledighet och föräldraledighet). Utredningen anser att de kvinnor som innan ikraftträdandet vet att de vill nyttja den nya ledighetsrätten, med eller utan icke-behovsprövad graviditetspenning, får göra sin anmälan om ledighet till arbetsgivaren enligt befintlig lagstiftning. Om kvinnan sedan, rent faktiskt, tar ut icke-behovsprövad graviditetspenning eller inte tar ut någon förmån alls i stället för föräldrapenning ska inte påverka hennes rätt till ledighet. Denna lösning får anses godtagbar eftersom det rör sig om en kortare övergångsperiod.

13.2.5 Sjukpenning till gravida

Utredningen föreslår en lagändring med innebörden att det förtydligas att gravida inte får diskrimineras inom ramen för sjukpenningen och hur det ska undvikas. Eftersom lagändringen är en kodifiering av vad som redan får anses gälla, behövs inga särskilda övergångsbestämmelser avseende 27 kap. 2 § tredje stycket SFB.

13.2.6 Ändringar i föräldraledighetslagen (1995:584)

Flera av de föreslagna ändringarna i föräldraledighetslagen (1995:584) utgör huvudsakligen förtydliganden av vad som redan får anses gälla. Sådana förslag behöver inte några särskilda övergångsbestämmelser och bedöms kunna träda i kraft den 1 juli 2025.

13.2.7 Ändringar avseende gravida studenter med risker i studiemiljön

Utredningen föreslår att gravida studenter ska ha möjlighet att behålla sin ersättning från CSN om de behöver vara lediga för att deras studiemiljö innehåller risker. Utredningen bedömer att det genom övergångsbestämmelse bör förtydligas att de nya reglerna gäller ersättning som avser tid efter ikraftträdandet.

13.2.8 Ändring i semesterlagen (1977:480)

Utredningen föreslår en lagändring med innebörden att den nya förmånen, icke-behovsprövad graviditetspenning, ska vara semesterlönegrundande.

Reglerna om icke-behovsprövad graviditetspenning har inga övergångsbestämmelser och ändringen i semesterlagen behöver därför inte heller någon övergångsbestämmelse.

13.2.9 Ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Utredningen föreslår lagändringar med innebörden att tid med icke-behovsprövad graviditetsspenning ska räknas in i normalarbetstiden. Vidare ska tid med graviditetsspenning och icke-behovsprövad graviditetsspenning räknas som överhoppningsbar tid.

Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster – som har föreslagit ändringar i ALF som delvis liknar utredningens förslag – har bedömt att äldre bestämmelser bör gälla för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet.¹ Utredningen instämmer i bedömningen och föreslår därför en sådan övergångsbestämmelse.

13.2.10 Övriga följdändringar

Med anledning av förslaget om en ny socialförsäkringsförmån, icke-behovsprövad graviditetsspenning, föreslår utredningen följdändringar i 3 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter, 1 § förordningen (1982:366) om utbetalning av dagersättningar från Försäkringskassan, 6 och 32 §§ förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd samt 3 § förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan.

Reglerna om icke-behovsprövad graviditetsspenning har inga övergångsbestämmelser och införandet av dessa följdändringar behöver därför inte heller regleras genom någon övergångsbestämmelse.

¹ SOU 2020:37, s. 685.

14 Konsekvenser av förslagen

14.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

14.1.1 Gravitetetspenning

Tilllägg i SFB i syfte att förtydliga regelverket och minska risken för diskriminering av gravida vid bedömningen av rätten till sjukpenning

Utredningens förslag om förtydligande i sjukpenningregelverket kan innebära att fler gravida beviljas sjukpenning än i dag. I den mån förslaget bidrar till en förbättrad kännedom om såväl tillägget som nu gällande regelverk hos läkare kan det också bidra till att fler gravida än i dag sjukskrivs och beviljas sjukpenning under en längre period, en period som i dag inte sällan avslutas när rätten till gravitetetspenning inträder. Det bör innebära att fler gravida är sjukskrivna i slutet av graviditeten än i dag. Det tillkommande antalet är mycket svårt att uppskatta. Av de kvinnor som födde barn under 2019 och fick gravitetetspenning och hade en tidigare sjukpenningsperiod under graviditeten var det närmare 3 800 kvinnor som avslutade sjukpenningsperioden dagen innan deras period med gravitetetspenning började. Utredningen bedömer att denna slussning mellan förmåner bör minska och beräknar att 90 procent av dessa i stället kommer fortsätta sin sjukskrivning under graviditeten, eventuellt till förlossning eller längre. Det medför att utgifterna för gravitetetspenning förväntas minska med 96 miljoner kronor per år, allt annat lika.¹

¹ Antalet mottagare med mera förändras från år till år. Besparingarna som anges i texten är genomsnittsb sparingen per år under helåren 2025–2027.

Höjt tak vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för graviditetspenning

Utredningen förslår att taket vid beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten i graviditetspenningen höjs till tio prisbasbelopp. Utredningen bedömer att detta kommer att öka utgifterna för graviditetspenninganslaget med 28 miljoner kronor under andra halvan av 2025, 57 miljoner under 2026 och 58 miljoner under 2027. I beräkningen har utredningen antagit att förslaget om förändringar i sjukpenningregelverket kommer leda till att färre gravida får graviditetspenning, på grund av att de beviljas sjukpenning i stället, och på grund av att merparten av de som i dag övergår från sjukpenning till graviditetspenning i stället blir kvar i sjukpenningen. Utredningen har också antagit att något fler mottagare av graviditetspenning än i dag kombinerar ersättning med arbete på deltid. Utan dessa antaganden uppgår utgiftsökningen till 37, 77 och 77 miljoner kronor för samma period. Möjligen kommer också den högre ersättningsnivån innebära att något fler ansöker om förmånen. Det bör dock vara en liten tillkommande grupp givet att förmånen endast beviljas om de förmånsspecifika kraven är uppfyllda.

Tabell 14.1 Konsekvenser för graviditetspenninganslaget av att höja ersättningstaket i graviditetspenningen till 10 prisbasbelopp, givet övriga förslag¹ (miljoner kronor per år)

| | 2025 ² | 2026 | 2027 |
|--|-------------------|-----------|-----------|
| Graviditetspenning inkl. övriga förslag ¹ | 27 | 57 | 58 |
| Ståp ³ | 3 | 6 | 6 |
| Totalt | 30 | 63 | 63 |
| Graviditetspenning exkl. övriga förslag ¹ | 37 | 77 | 77 |
| Ståp ³ | 4 | 8 | 8 |
| Totalt | 41 | 85 | 85 |

Källa: Utredningens egna beräkningar baserade på data och prognoser från Försäkringskassan, SCB och Socialstyrelsen.

¹ Ändringar, inom sjukpenningen, som antas leda till att en delmängd av de som med nuvarande regelverk får graviditetspenning i stället får sjukpenning.

² Förslaget införs 1 juli 2025 och beräkningen för 2025 avser alltså en halvårseffekt.

³ Statlig ålderspensionsavgift.

Alla besvär som orsakas eller förvärras av graviditeten ska beaktas vid bedömning av nedsatt arbetsförmåga vid fysiskt ansträngande arbete

Förslaget innebär att fler besvär än i dag kommer att beaktas vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning i ett fysiskt påfrestande arbete. Det kan innebära att fler kvinnor än i dag beviljas graviditetsspenning. Ökningen torde dock vara marginell eftersom det krävs att kvinnan har ett objektivet fysiskt påfrestande arbete. I dag är beviljandegraden mycket hög och det tolkar utredningen som att flertalet kvinnor som har psykiska besvär som sätter ner deras arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete även har fysiska besvär som redan i dag beaktas inom ramen för förmånen.

Förlängd förmånsperiod för den behovsprövade graviditetsspenningen

Utredningens förslag om en förlängd förmånsperiod för den behovsprövade graviditetsspenningen till och med dagen före den faktiska förlossningen bedöms öka utgifterna för graviditetsspenning med 90 miljoner kronor under andra halvåret 2025, 187 miljoner kronor 2026 och 188 miljoner kronor 2027. Att kostnaderna skiljer sig något från år till år beror på att antalet mottagare varierar något över tid. Bedömningen bygger på att taket för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i förmånen höjs till 10 prisbasbelopp, att antalet mottagare minskar på grund av att ett tillägg görs till sjukpenningregelverket för att minska risken för diskriminering av gravida inom sjukpenningen och att något fler mottagare av graviditetsspenning än i dag kombinerar ersättning med arbete på deltid. Om den förlängda förmånsperioden införs utan övriga förändringar blir förslaget något dyrare eftersom antalet mottagare då blir fler samtidigt som effekten av att ersättningstaket inte höjs är relativt liten.

Utredningen bedömer inte att den förlängda perioden innebär att antalet ansökningar kommer att öka nämnvärt för graviditetsspenning vid nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete, eftersom det finns ett krav på anmälan om behov av omplacering minst en månad innan man önskar nyttja graviditetsspenningen. Avseende graviditetsspenning vid risk så bedömer utredningen att det bör vara ovanligt att risker uppenbarar sig så pass sent i graviditeten att det innebär att graviditetsspenning söks endast för de sista veckorna av graviditeten.

Tabell 14.2 Effekter på graviditetspenninganslaget av att förlänga förmånsperioden
(miljoner kronor per år)

| | 2025 ¹ | 2026 | 2027 |
|--|-------------------|------------|------------|
| Graviditetspenning inkl. övriga förslag ² | 90 | 186 | 188 |
| Ståp ³ | 9 | 19 | 19 |
| Totalt | 99 | 205 | 207 |
| Graviditetspenning enbart förlängning | 96 | 199 | 201 |
| Ståp ³ | 10 | 20 | 21 |
| Totalt | 106 | 220 | 221 |

Källa: Utredningens egna beräkningar baserade på data och prognoser från Försäkringskassan, SCB och Socialstyrelsen.

¹ Förslaget införs 1 juli 2025 och beräkningen för 2025 avser alltså en halvårseffekt.

² Taket höjs till 10 prisbasbelopp, förändringar i sjukpenningen medför att antalet mottagare av graviditetspenning minskar och antalet nettodagar minskar pga. att deltidsarbetet ökar.

³ Statlig ålderspensionsavgift.

En icke-behovsprövad graviditetspenning från och med den sjunde dagen innan beräknad förlossning fram till och med dagen före faktisk förlossning

Utredningen föreslår en icke-behovsprövad graviditetspenning de sju sista kalenderdagarna innan dagen för beräknad förlossning och fram till dagen före faktisk förlossning. Förmånen ska utgå till gravida som uppfyller 240-dagarsvillkoret enligt 12 kap. 35 § SFB. Utredningen bedömer att den icke-behovsprövade graviditetspenningen kommer att vara en förmån som nyttjas av många kvinnor som i dag använder till exempel föräldrapenning, kompledighet eller semester för att kompensera för inkomstbortfall under en period av vila inför förlossningen.

Utredningen beräknar att förslaget ökar utgifterna för graviditetspenning med 131 miljoner kronor under andra halvan av 2025, 262 miljoner kronor under 2026 och 264 miljoner kronor under 2027. Detta bygger på antagandet att 5 procent av alla gravida som uppfyller 240-dagarsvillkoret väljer att arbeta fram till förlossningen och de antaganden som har gjorts kring nyttjandet av sjukpenning med anledning av den föreslagna ändringen i sjukpenningregelverket.² Att införa

² Om det i stället är 10 procent av alla gravida som väljer att inte nyttja icke-behovsprövad graviditetspenning blir kostnaderna lägre: 136 miljoner kronor under 2024, 262 miljoner kronor under 2025 och 251 miljoner kronor under 2026.

icke-behovsprövad graviditetsspenning utan att övriga ändringar införs blir betydligt dyrare. Det beror på att mottagarna då skulle vara mer än dubbelt så många, dels därför att de gravida som får graviditetsspenning skulle få icke-behovsprövad graviditetsspenning i stället för förlängd ersättningsperiod, dels därför att antalet gravida som får sjukpenning i stället för icke-behovsprövad graviditetsspenning skulle vara färre.

Tabell 14.3 Konsekvenser för graviditetsspenningenslag av att införa icke-behovsprövad graviditetsspenning de sista sju kalenderdagarna innan beräknad förlossning och fram till och med dagen före faktisk förlossning
(miljoner kronor per år)

| | 2025 ¹ | 2026 | 2027 |
|--|-------------------|------------|------------|
| Icke-behovsprövad GP inkl. övriga förslag ² | 131 | 262 | 264 |
| Ståp ³ | 13 | 27 | 27 |
| Totalt | 145 | 289 | 291 |
| Endast icke-behovsprövad GP | 252 | 508 | 512 |
| Ståp ³ | 26 | 52 | 52 |
| Totalt | 277 | 560 | 564 |

Källa: Utredningens egna beräkningar baserade på data och prognoser från Försäkringskassan, SCB och Socialstyrelsen.

¹ Förslaget införs 1 juli 2025, beräkningarna för 2025 avser en halvårseffekt.

² Utredningen antar att fler gravida än idag får sjukpenning i slutet av graviditeten och därför inte mottar icke-behovsprövad graviditetsspenning. Beräkningarna utgår från att taket höjts till 10 PBB och att det blir något vanligare med graviditetsspenning på deltid.

³ Statlig ålderspensionsavgift.

Ökat fokus på omplacering

Utredningen lämnar ett antal förslag som syftar till ett ökat fokus på omplacering av gravida arbetstagare. Det handlar om förtydligande i lagstiftning om att omplacering kan ske på deltid och att möjligheterna till omplacering ska prövas varannan månad. Utredningen förtydligar även i vilken krets omplacering kan ske och vilka omplaceringar som är att anse som lämpliga. Utredningen lämnar också förslag på att arbetsgivaren, i stället för den gravida, ska lämna in utlåtande om bland annat omplaceringsmöjligheterna till Försäkringskassan i ärenden som rör graviditetsspenning. Givet att den bild som beskrivs

från arbetstagar- respektive arbetsgivarhåll är splittrad kring hur omplaceringsverktyget används och fungerar i dag är det svårt att bedöma vilken effekt förslagen kommer att ha.

Graviditetspenning lämnas i dag i mycket hög utsträckning på heltid. Utredningen gör bedömningen att graviditetspenning borde kunna utgå på deltid oftare än vad som sker i dag och att de förslag som lämnas kan bidra till detta. Utredningen har därför gjort ett antagande om att 10 procent av graviditetspenningärendena som i dag utgår på heltid bör kunna utgå på 75 procent i stället. Det beräknas innebära att utgifterna för graviditetspenning minskar med 14 miljoner kronor per år givet ett tak på tio prisbasbelopp och övriga antaganden med anledning av förslaget i sjukpenningen.³ I korthet har utredningen antagit att merparten av de gravida som går direkt från sjukpenning till graviditetspenning i stället fortsätter ha sjukpenning fram till förlossningen och att en del av de som i dag beviljas graviditetspenning i stället beviljas sjukpenning.

Utredningen tror även att det finns potential för att omplacering kan ske på deltid i högre utsträckning längre fram. Det leder i så fall till större besparingar på anslaget.

Bättre information om risker i arbetsmiljön för gravida och förbättrad information till tidsbegränsat anställda

Utredningens förslag om uppdrag till Myndigheten för arbetsmiljökunskap att sammanställa information om risker i gravidas arbetsmiljö, samt hålla informationen tillgänglig, och Arbetsmiljöverkets uppdrag att undersöka arbetsgivares kännedom om risker i arbetsmiljön för gravida innebär att kännedomen om risker i arbetsmiljön för gravida kan öka. Det finns i dag uppgifter från såväl Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan som från landets kliniker för arbets- och miljömedicin om att denna kännedom brister. Förbättrad kännedom om risker i arbetsmiljön för gravida kan innebära att fler gravida beviljas graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön. En konsekvens av det är högre utgifter för graviditetspenningen. Den förbättrade kännedomen skulle dock även kunna innebära att risker undanröjs tidigare och i högre utsträckning och att gravida därför

³ Om man i stället antar att 5 respektive 15 procent av graviditetspenningärendena bör kunna utgå med en omfattning på 75 procent i stället för med hel omfattning blir besparingarna ungefär 7 respektive 22 miljoner kronor per år.

kan arbeta längre under graviditeten. Utvecklingen är svår att förutse och skatta.

Utredningens förslag om förbättrad information till tidsbegränsat anställda och deras arbetsgivare kan innebära att något fler beviljas graviditetspenning men det går inte att bedöma i vilken utsträckning.

Antaganden – graviditetspenning

Beräkningarna av en höjning av taket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst inom graviditetspenningen baseras för åren 2024–2026 på Försäkringskassans utgiftsprognos⁴ tillsammans med en analys av Försäkringskassan som visar hur stor andel av kvinnor som har inkomster över 7,5 respektive 10 prisbasbelopp och statistik som visar hur stor andel som uppfyller 240-dagarsvillkoret.⁵ Utredningen har också antagit att 10 procent av all graviditetspenning som i dag utgår med hel omfattning istället bör kunna utgå med 75 procents omfattning.

I beräkningarna av den *förlängda förmånsperioden* och den *icke-behovsprövade graviditetspenningen* tillkommer två antaganden. Alla mottagare fortsätter ha graviditetspenning med samma omfattning som innan förlängningen. Förlängningen förväntas i genomsnitt vara 11,4 bruttodagar.⁶ Det andra antagandet är att fler gravida än i dag får sjukpenning fram till förlossningen. Mer specifik information om antaganden gällande sjukpenning finns i slutet av nästa avsnitt – 14.1.2 Sjukpenning.

⁴ November 2022.

⁵ Försäkringskassan (2022), *Korta analyser 2020:2*

⁶ Enligt utredningens egna beräkningar baserade på Medicinska födelseregistret inträffar förlossningen i genomsnitt 1,4 dagar efter beräknad förlossning (BF). I beräkningarna har hänsyn tagits till att det bara är gravida som föder senare än 10 dagar före beräknad förlossning som påverkas av den förlängda förmånsperioden.

14.1.2 Sjukpenning

Tilllägg i SFB i syfte att förtydliga regelverket och minska risken för diskriminering av gravida vid bedömningen av rätten till sjukpenning

Utredningens förslag innebär att risken minskar för att gravida ska diskrimineras vid ansökan om sjukpenning. Redan i dag är beviljandegraden hög för de som ansöker om sjukpenning under graviditeten. De tillkommande ärendena är svåra att beräkna. Utredningen har gjort ett antagande om att 25 procent av de ärenden som avslås i dag kommer att beviljas.

Utöver detta kan ytterligare ärenden tillkomma som ett resultat av att läkarna bedömer graviditetsbesvär som sjukdom i högre utsträckning. Detta eventuella tillkommande antal är mycket svårt att bedöma och bör vara vanligast förekommande i slutet av graviditeten. Utredningen har gjort ett antagande om att 10 procent av de som beviljas graviditetspenning i dag i stället kommer att beviljas sjukpenning.

Utredningens förslag om en förlängd förmånsperiod i graviditetspenningen samt en icke-behovsprövad graviditetspenning innebär att färre kan komma att söka och beviljas sjukpenning under den sista veckan innan förlossningen än vad som annars skulle kunna bli fallet. Effekten torde vara marginell eftersom endast ett fåtal har sjukpenning under endast de sista tio dagarna av graviditeten i dag.

En förbättrad kännedom om regelverket hos sjukskrivande läkare kan också bidra till att fler gravida än i dag beviljas sjukpenning under en längre period, en period som i dag inte sällan avslutas när rätten till graviditetspenning inträder. Det bör innebära att fler gravida är sjukskrivna i slutet av graviditeten än i dag. Det tillkommande antalet är mycket svårt att uppskatta. Av de kvinnor som födde barn under 2019 och som beviljades graviditetspenning efter att ha varit sjukskrivna var det 58 procent som påbörjade sin period med graviditetspenning i direkt anslutning till att en period med sjukpenning tog slut. Mer än hälften av de här kvinnorna var sjukskrivna för foglossning, förvärrar och liknande.⁷ Det är enligt utredningens mening inte troligt att dessa tillstånd förbättras så att sjukskrivning inte längre är aktuell. Utredningen bedömer att denna slussning mellan förmaner bör minska avsevärt med ökat fokus på frågan kring sjuk-

⁷ Utredningens beräkningar.

skrivning. Utredningen räknar därför med att 90 procent av dessa ärenden i framtiden innebär en fortsatt sjukskrivning under graviditeten, eventuellt till förlossning eller längre.

Sammantaget bedömer utredningen att utgifterna för sjukpenningens anslag kommer öka med 99 miljoner kronor under andra halvan av 2025, 202 miljoner kronor under 2026 och 204 miljoner kronor under 2027.

Tabell 14.4 Konsekvenser för sjukpenninganslaget av tillägget som syftar till att minska risken för diskriminering av gravida vid bedömning av rätt till sjukpenningen
(miljoner kronor per år)

| | 2025 ¹ | 2026 | 2027 |
|-------------------|-------------------|------------|------------|
| Sjukpenning | 99 | 202 | 204 |
| Ståp ² | 10 | 21 | 21 |
| Totalt | 109 | 223 | 225 |

Källa: Utredningens egna beräkningar baserade på data och prognoser från Försäkringskassan, SCB och Socialstyrelsen.

¹ Förslaget införs 1 juli 2025, beräkningarna för 2025 avser en halvårseffekt.

² Statlig ålderspensionsavgift.

Höjt tak vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för graviditetspenningen

Det föreslagna taket vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst i graviditetspenningen kommer att ligga på samma nivå som taket inom sjukpenningen. Det kan innebära att färre kvinnor väljer att ansöka om sjukpenning. Eftersom de kollektivavtalade ersättningarna fortfarande utgår vid sjukpenning, men inte graviditetspenning, är det dock sannolikt att kvinnor fortfarande i många fall kommer att ansöka om sjukpenning i första hand. Antalet sjukpenningärenden kan minska med förslaget. Det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning men utredningen bedömer att effekten är liten.

Alla besvär ska beaktas vid bedömning av nedsatt arbetsförmåga vid fysiskt ansträngande arbete

Förslaget innebär att även psykiska besvär ska beaktas vid bedömningen av arbetsförmågan när det gäller rätten till graviditetspenning vid fysiskt påfrestande arbete. Om de psykiska besvären är så allvar-

liga att de bedöms som sjukdom ska de hanteras inom sjukpenningen, detta gäller redan i dag. Att besvärerna kan beaktas, tillsammans med andra besvär, och grunda rätt till graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete skulle kunna innebära en lägre risk för att de psykiska besvärerna utvecklades till sjukdom. Det skulle i så fall innebära besparingar inom sjukpenningen. Många av de berörda kvinnornas arbetsförmågenedsättning omhändertas dock redan inom ramen för graviditetspenning vid nedsatt arbetsförmåga eftersom de även har fysiska besvär som sätter ned arbetsförmågan. Den eventuella besparingen på sjukpenninganslaget får därför antas vara marginell.

Förlängd förmånsperiod för den behovsprövade graviditetspenningen och en icke-behovsprövad graviditetspenning

Utredningens förslag om en förlängd förmånsperiod för den behovsprövade graviditetspenningen respektive en icke-behovsprövad graviditetspenning under de sista sju kalenderdagarna innan beräknad förlossning och fram till dagen före faktisk förlossning kan innebära att sjukpenningärendena minskar under denna period. Det är dock få personer som i dag får graviditetspenning och som sedan övergår till sjukpenning de sista dagarna av graviditeten, så effekten av förslaget bör i detta hänseende vara marginell. De gravida som i dagsläget söker sjukpenning endast för de sista dagarna innan förlossning kommer, med förslaget om en icke-behovsprövad graviditetspenning, inte behöva göra det i lika hög grad. Det rör sig troligtvis om ett fåtal personer.

Om förslaget om tillägg i sjukpenningregelverket i syfte att minska risken för diskriminering i ärenden om sjukpenning blir verklighet kommer förslagen om utbyggd rätt till graviditetspenning eventuellt få större effekt på sjukpenningen.

Ökat fokus på omplacering

De förslag som utredningen lämnar i syfte att skapa bättre förutsättningar för omplacering kan leda till att färre kvinnor behöver sjukskrivning och därmed i längden lägre utgifter för sjukpenningen. Effekten är mycket svårbedömd.

Antaganden – sjukpenning

Försäkringskassan tar varken fram statistik eller prognoser om hur mycket sjukpenning som betalas ut specifikt till gravida. Beräkningarna utgår därför från hur stor andel av de gravida som ansöker om och beviljas sjukpenning under graviditeten⁸, Statistiska centralbyråns befolkningsprognos⁹ och ett antal antaganden. Utredningen har antagit att fler gravida än i dag får sjukpenning fram till förlossningen mot bakgrund av det följande. Ungefär ¼ av alla ansökningar som avslås antas beviljas givet utredningens föreslagna tillägg i syfte att minska risken för diskriminering av gravida vid bedömningen av rätten till sjukpenning. Utredningen har också antagit att merparten av de gravida som i dag får sjukpenning och sedan direkt går över till graviditetspenning vid förmånsperiodens start i stället fortsätter få sjukpenning fram till förlossningen. Vidare har utredningen antagit att 5 procent av de gravida som i dag får föräldrapenning i stället beviljas sjukpenning under graviditeten, att 10 procent av de gravida som i dag beviljas graviditetspenning i stället beviljas sjukpenning och att 1 procent av de gravida som i dag inte uppbär någon förmån under graviditeten beviljas sjukpenning. Hänsyn har också tagits till att en del gravida saknar SGI och att ett fåtal gravida uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning.

14.1.3 Föräldrapenningen

Föräldrapenning är den förmån som nyttjas av flest gravida. Av de kvinnor som födde barn under 2019 tog 66 procent ut föräldrapenning någon gång under graviditeten. De kvinnor som kombinerade föräldrapenningen med sjuk- eller graviditetspenning tog ut färre föräldrapenningdagar i genomsnitt jämfört med de kvinnor som enbart nyttjade föräldrapenning, 27 nettodagar jämfört med 47 nettodagar. I och med att flera av utredningens förslag förväntas leda till ett ökat nyttjande av sjuk- och graviditetspenning kommer sannolikt mindre föräldrapenning nyttjas under graviditeten om förslagen genomförs.

Utredningens förslag som syftar till minskad risk för diskriminering av gravida i ärenden om sjukpenning kan innebära att fler kvinnor beviljas sjukpenning i stället för att ansöka om föräldra-

⁸ Försäkringskassan (2022), *Gravidas socialförsäkringskydd*.

⁹ Maj 2022.

penning. Även de gravida som i dag slussas från sjukpenningen till graviditetspenningen när förmånsperioden för graviditetspenning inträder, och därefter hänvisas till föräldrapenning under graviditetens sista dagar, kan i högre utsträckning fortsatt ha sjukpenning. Förslagen om en förlängd förmånsperiod för graviditetspenningen innebär att de som beviljats graviditetspenning kan få ersättningen fram till dagen före förlossningen vilket innebär att dessa torde nyttja färre föräldrapenningdagar innan förlossningen. Förslaget om en icke-behovsprövad graviditetspenning innebär att gravida som uppfyller 240-dagarsvillkoret kan nyttja den nya ersättningen i stället för att nyttja föräldrapenning slutet av graviditeten.

Om gravida skulle nyttja färre föräldrapenningdagar under graviditeten innebär det att föräldrarna har fler dagar kvar att nyttja när barnet föds. Föräldraförsäkringens höga grad av flexibilitet gör att de här dagarna kan komma att nyttjas på flera olika sätt. Föräldrar har rätt att vara föräldralediga under barnets första 18 månader oavsett om de tar ut föräldrapenning eller inte. Från och med att barnet är 18 månader har föräldrar rätt att vara föräldralediga om de tar ut föräldrapenning. Från och med att barnet är 12 månader måste föräldrar som är heltidslediga och vill behålla sin SGI ta ut föräldrapenning fem dagar i veckan. Att ha mer föräldrapenning kvar tills efter barnets födelse kan alltså resultera i flera olika saker. Det kan innebära en förlängd ledighetsperiod för föräldrarna men även ett mer intensivt uttag av föräldrapenning när barnet är litet eller att fler föräldrapenningdagar brinner inne.

Det är svårt att bedöma hur de ”sparade” föräldrapenningdagarna skulle användas men en studie från Försäkringskassan visar att för barn födda 2016 var föräldrarna i genomsnitt lediga obetalt, det vill säga utan att ta ut föräldrapenning, 39 procent av tiden fram till barnets ettårsdag. Olika socioekonomiska grupper av föräldrar är lediga obetalt olika länge. Det finns en tydlig koppling mellan föräldrarnas utbildningsnivå och hur många dagar de är lediga obetalt under barnets första levnadsår. Det skulle kunna innebära att kvinnor utan eftergymnasial utbildning, som tar ut fler föräldrapenningdagar under barnets första levnadsår och som i högre utsträckning arbetar i yrken som kan ge rätt till den behovsprövade graviditetspenningen kan komma att intensifiera sitt föräldrapenninguttag under året efter förlossningen. För kvinnor med eftergymnasial utbildning, som är lediga fler dagar obetalt under barnets första levnadsår, skulle det

i stället kunna leda till att de sparade föräldrapenningdagarna i högre utsträckning används för föräldraledighet längre fram i barnets liv.¹⁰

En annan studie av Försäkringskassan visar att för barn födda 2010 var det i genomsnitt 33 föräldrapenningdagar per barn som brann inne. I familjer med gemensam vårdnad var det framför allt pappornas dagar som brann inne. Om färre föräldrapenningdagar tas ut under graviditeten skulle det kunna innebära att fler dagar brinner inne men utredningen bedömer att förslagen kommer ha en begränsad inverkan på hur många dagar som brinner inne. Det finns stora möjligheter att intensivifiera föräldrapenninguttaget under barnets första levnadsår då det framför allt är kvinnan som är föräldraledig samtidigt som det i huvudsak är männens föräldrapenningdagar som brinner inne.¹¹

Mot bakgrund av det ovan beskrivna har utredningen bedömt att förslagen inte kommer ha någon större inverkan på hur mycket föräldrapenning som används respektive brinner inne. Utredningen har därmed antagit att utredningens förslag har marginell påverkan på det totala föräldrapenninguttaget.

14.1.4 Barnbidraget

Utredningen föreslår att flerbarnstillägget för det andra barnet inom ramen för barnbidraget ska tas bort. Det beräknas innebära att utgifterna för barnbidraget minskar med 659 miljoner kronor under andra halvan av 2025, 1 316 miljoner kronor under 2026 och 1 313 miljoner kronor under 2027.¹²

Tabell 14.5 Konsekvenser för barnbidragsanslaget av att ta bort flerbarnstillägget för andra barnet
(i miljoner kronor per år)

| | 2025 ¹ | 2026 | 2027 |
|--|-------------------|---------------|---------------|
| Flerbarnstillägget för andra barnet | -659 | -1 316 | -1 313 |

Källa: Utredningens egna beräkningar i FASIT (STAR) 2020 med modellår 2025.

¹ Beräknat med ett införande 1 juli 2025, uppgifterna för 2025 är en halvårseffekt.

¹⁰ Försäkringskassan (2020), *Betald och obetald föräldraledighet*, Socialförsäkringsrapport 2020:3.

¹¹ Försäkringskassan (2019). *Föräldrapenningdagar som inte används*. Korta analyser 2019:2

¹² Uppgifterna är baserade på utredningens egna beräkningar i FASIT. Då graviditetspenningen i 2021 års version av FASIT är starkt påverkad av pandemin har utredningen valt att använda 2020 års version i stället. Uppgifterna för 2026 och 2027 har därför räknats upp med hjälp av SCB:s befolkningsprognosen.

14.1.5 Försäkringskassan

Försäkringskassan är handläggande myndighet för graviditetspenning, sjukpenning och föräldrapenning och ska därmed ansvara för implementeringen och tillämpningen av huvuddelen av de förslag som lämnas i detta betänkande.

Försäkringskassans förvaltningskostnad för handläggningen av graviditetspenning uppgick under 2022 till 59,6 miljoner kronor. Styckkostnaden per graviditetspenningärende var 1 667 kronor år 2022. Styckkostnaden för handläggningen av sjukpenning var i löpande priser 2022 7 335 kronor per avslutat sjukfall.

Tillägg i SFB i syfte att förtydliga regelverket och minska risken för diskriminering av gravida vid bedömning av rätt till sjukpenningen

Utredningens förslag i syfte att minska risken för diskriminering i handläggningen av sjukpenningen kan innebära att fler personer ansöker om sjukpenning. Många gravida är i dag redan sjukskrivna med sjukpenning under delar av graviditeten. Förslaget kan innebära att dessa sjukskrivningar blir längre, i stället för att som i dag avslutas eftersom kvinnan hänvisas till graviditetspenning. I de fallen handlar det inte om tillkommande ärenden, utan om förlängningar av redan existerande sjukpenningperioder. Dessa förlängningar innebär att antalet graviditetspenningärenden minskar. Sjukpenningärenden kostar i dag ungefär tre gånger så mycket att handlägga som ett graviditetspenningärende. I de fall det handlar om en förlängning av en existerande sjukpenningperiod och ett nytt graviditetspenningärende torde dock kostnaderna vara mer jämlika. Sammantaget bedömer utredningen att det kommer att tillkomma omkring 4 700 gravida sjukpenningmottagare per år vilket motsvarar ökade handläggningskostnader för Försäkringskassan med cirka 35 miljoner kronor per år.¹³

¹³ Baserat på styckkostnaden per avslutat sjukfall från 2022.

Höjt tak vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för graviditetspenningen

Förslaget innebär att taket vid beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten vid graviditetspenning höjs. Den höjda ersättningsnivån kan innebära att fler gravida ansöker om graviditetspenning, i stället för t.ex. sjukpenning. Det är svårt att uppskatta eventuella tillkommande ansökningar. I den mån de annars hade sökt sjukpenning innebär förslaget en besparing för Försäkringskassan. Försäkringskassan uppskattar införandekostnaden för förslaget till 500 000 införandeåret.

Alla besvär ska beaktas vid bedömning av nedsatt arbetsförmåga vid fysiskt ansträngande arbete

Förslaget kan innebära att fler kvinnor än i dag ansöker om graviditetspenning. Ökningen torde dock vara marginell eftersom det krävs att kvinnan har ett objektivt fysiskt påfrestande arbete. Redan i dag är beviljandegraden mycket hög och det tolkar utredningen som att flertalet kvinnor som har psykiska besvär som sätter ner deras arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete även har fysiska besvär som redan i dag beaktas inom ramen för förmånen. Handläggningen kan förenklas för Försäkringskassan som inte måste göra skillnad på olika besvär i sin handläggning.

Förlängd förmånsperiod för den behovsprövade graviditetspenningen

Förslaget innebär att förmånsperioden för den behovsprövade graviditetspenningen förlängs till dagen före faktisk förlossning. Utredningen bedömer inte att förslaget påverkar förvaltningskostnaderna för Försäkringskassan nämnvärt eftersom det inte bedöms påverka antalet tillkommande ärenden. Försäkringskassan har uttryckt att de delar denna uppfattning. Försäkringskassan har uppgett att förslaget har en införandekostnad på 600 000 kronor införandeåret.

En icke-behovsprövad graviditetspenning de sista dagarna innan förlossning

Förslaget innebär att en icke-behovsprövad graviditetspenning införs för de sista sju kalenderdagarna innan beräknad förlossning och för dagar därefter, som längst fram till och med dagen före faktisk förlossning. Det är en helt ny förmån och förslaget innebär därför ökade kostnader för Försäkringskassan. Eftersom en del av de bedömningar av SGI/240-dagarsvillkoret som i dag handläggs inom föräldrapenningen i stället sker i samband med handläggningen av den icke-behovsprövade graviditetspenningen kommer handläggningskostnader flyttas från föräldrapenningen till graviditetspenningen. Försäkringskassan har uppskattat att förslaget innebär införandekostnader på drygt 10 miljoner kronor under 2024.

Ökat fokus på omplacering

Utredningens olika förslag som syftar till ökat fokus på omplacering påverkar Försäkringskassan på olika sätt. Inget av förslagen torde dock innebära några större kostnader för Försäkringskassan. Utredningen bedömer att Försäkringskassan behöver utveckla stödet kring hur handläggare ska utreda frågan om omplacering. Det ingår enligt utredningens mening i utredningsansvaret. Om det ökade fokuset på omplacering leder till fler omplaceringar minskar antalet ansökningar om graviditetspenning och kostnaderna för handläggningen minskar. Givet att det i dag saknas information om hur ofta omplaceringar kommer till stånd och fungerar för arbetstagare och arbetsgivare är det mycket svårt att uppskatta den effekt som förslagen kommer att ha i detta avseende och över tid.

Förslaget att Försäkringskassan ska kontakta arbetsgivare direkt och att arbetsgivaren ska lämna in utlåtande bedöms potentiellt förenkla handläggningen för Försäkringskassan något. Utredningen föreslår att arbetsgivare ska pröva omplaceringsmöjligheterna varannan månad men redan i dag gäller att detta ska ske löpande. Det torde därför inte innebära några nämnvärt ökade kostnader för Försäkringskassan.

Utredningens övriga förslag avseende information kring regelverk och förbättrad handläggning i frågor om omplacering bör inte innebära några större kostnader för Försäkringskassan.

Bättre information om risker i arbetsmiljön för gravida

Utredningens förslag till Arbetsmiljöverket och Myndigheten för arbetsmiljökunskap avseende risker i arbetsmiljön för gravida, samt tillsyn av riskbedömningar kan leda till bättre kännedom om risker i arbetsmiljön för gravida. Detta kan i sin tur innebära att fler gravida ansöker om graviditetspenning på grund av arbetsförbud. Inte heller denna utveckling går att beräkna. Den ökade kännedomen om risker kan även leda till att fler risker kan undanröjas och bättre anpassade arbetsmiljöer, vilket i sin tur innebär att färre gravida kommer att behöva söka graviditetspenning.

Uppdrag om information till gravida behovsanställda

Utredningen föreslår att Försäkringskassan ges i uppdrag att ta fram särskild information riktad till behovsanställda gravida och sprida denna information, t.ex. via mödravården och hemsidan. Uppdraget beräknas kosta 200 000 kronor.

Uppdrag att undersöka förutsättningarna för en försöksverksamhet med trepartssamtal

Utredningen föreslår att Försäkringskassan tillsammans med Arbetsmiljöverket ska ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för en försöksverksamhet med trepartssamtal enligt norsk förlaga. Uppdraget bedöms kosta 300 000 kronor.

Ett slopat flerbarnstillägg för andra barnet

Utredningens förslag om att ta bort flerbarnstillägget för andra barnet bedöms innebära en it-kostnad för Försäkringskassan på 800 000 kronor under 2024 och 900 000 kronor under 2025. Därefter sker avskrivningar på 600 000 per år fram till år 2029.

Sammanställning av Försäkringskassans förvaltningskostnader

Om alla utredningens förslag införs 1 juli 2025 uppgår förvaltningskostnaderna till 34,3 miljoner kronor under 2025, 56,7 miljoner under 2026 och 56,6 miljoner kronor under 2027. Från och med 2031 och framåt förväntas kostnaderna uppgå till knappt 53 miljoner kronor per år.

Tabell 14.6 Sammanställning av Försäkringskassans förvaltningskostnader av alla utredningens förslag
(miljoner kronor per år)

| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Införande | 6,4 | 4,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Avskrivningar | 0,0 | 2,3 | 4,6 | 4,6 | 4,6 | 4,6 | 0,4 | 0,0 |
| Räntor | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Handlägg. GP | 0,0 | 6,3 | 12,5 | 12,5 | 12,5 | 12,5 | 12,5 | 12,5 |
| Handlägg. SJP | 0,0 | 17 | 35 | 35 | 35 | 35 | 36 | 36 |
| Övrigt | 3,7 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 |
| Totalt | 10,1 | 34,3 | 56,7 | 56,6 | 56,6 | 56,5 | 53,3 | 52,9 |

Källa: Försäkringskassan

14.1.6 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket föreslås få i uppdrag att undersöka arbetsgivares kännedom om risker i arbetsmiljön för gravida och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra denna. Myndigheten föreslås även bli mer aktiv i sin rådgivning och sitt stöd avseende riskbedömningar i arbetsmiljön för gravida. Dessa uppdrag beräknas kosta 3 miljoner kronor. Utredningen föreslår även att Försäkringskassan tillsammans med Arbetsmiljöverket ska ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för en försöksverksamhet med trepartssamtal enligt norsk förlaga. Arbetsmiljöverkets del i detta beräknas kosta 400 000 kronor.

14.1.7 Andra berörda statliga myndigheter

Centrala studiestödsnämnden (CSN) berörs genom förslaget om ledighetsrätt med ersättning för studenter vid risker som inte kan undanröjas studiemiljön. Antalet studerande som kan bli aktuella

per år bedöms vara mycket lågt och den eventuella ökade utgiften inom studiestöd etc. bedöms därmed som ytterst marginell.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att granska sjukskrivningar av gravida för att undersöka om könsdiskriminering förekommer samt om sjukskrivningspraxis av gravida är likvärdig över landet. Vid behov ska förslag på åtgärder lämnas. Uppdraget beräknas kosta 6 miljoner kronor. Utredningen föreslår vidare att Jämställdhetsmyndigheten ska granska i vilken utsträckning omplaceringsmöjligheter tas till vara, hur de omplaceringar som kommer till stånd fungerar och hur möjligheten att medge ledighet utan lön nyttjas. Förslaget beräknas kosta 3 miljoner uppdelat på två år.

Myndigheten för arbetsmiljökunskap föreslås få i uppdrag att sammanställa aktuell forskning om risker i arbetsmiljön för gravida och sprida den samt hålla den tillgänglig. Uppdraget beräknas kosta ungefär 1,5 miljon.

14.1.8 De allmänna förvaltningsdomstolarna

De allmänna förvaltningsdomstolarna prövar överklaganden i såväl mål om graviditetspenning som sjukpenning. Utredningens förslag syftar till att förtydliga regelverken, öka förutsägbarheten för gravida och arbetsgivare samt öka förutsättningarna för en rättssäker och enhetlig tillämpning. Ett tydligare regelverk bedöms underlätta tillämpningen av bestämmelserna för förvaltningsdomstolarna.

Förslagen syftar samtidigt till en något ökad kontroll av arbetsgivarnas uppgifter i samband med ansökan om graviditetspenning, bland annat gällande omplaceringsfrågan och möjligheten till graviditetspenning på deltid, samt till en ökad medvetenhet om att gravida inte får diskrimineras inom sjukpenningen. Detta skulle kunna leda till en ökad benägenhet att överklaga beslut om sjukpenning till gravida och graviditetspenning. I sammanhanget är dock viktigt att framhålla att det för närvarande är en begränsad mängd sådana beslut som överklagas.

Utredningen gör den sammantagna bedömningen att antalet ärenden om graviditetspenning och sjukpenning vid förvaltningsdomstolarna inte kommer att påverkas i någon nämnvärd omfattning.

14.1.9 Sammantagna utgifter och finansiering

Sammantaget bedömer utredningen att förslagen innebär en utgiftsminskning med 225 miljoner kronor under andra halvan av 2025, 469 miljoner kronor 2026 och 464 miljoner kronor 2027.

Tabell 14.7 Utgifter och finansiering

Utgår från att alla utredningens förslag genomförs (miljoner kronor per år)

| | 2025 ¹ | 2026 | 2027 |
|---|-------------------|-------------|-------------|
| Höjt tak inom graviditetsspenningen till 10 PBB | 30 | 63 | 63 |
| Ståp | 3 | 6 | 6 |
| Förlängd ersättningsperiod graviditetsspenning | 90 | 186 | 188 |
| Ståp | 9 | 19 | 19 |
| Icke-behovsprövad graviditetsspenning | 132 | 262 | 264 |
| Ståp | 14 | 27 | 27 |
| Sjukpenninganslag | 99 | 202 | 204 |
| Ståp | 10 | 21 | 21 |
| Försäkringskassans förvaltningsanslag | 34 | 57 | 57 |
| Uppdrag till myndigheter | 12 | 4 | 0 |
| Flerbarnstillägg för andra barnet | -659 | -1 316 | -1 313 |
| Netto | -225 | -469 | -464 |

Källa: Utredningens egna beräkningar baserat på data från Försäkringskassan, SCB, Socialstyrelsen och FASIT (STAR) 2020 med modellår 2025.

¹ Förslagen införs 1 juli 2025, utgifterna för 2025 avser en halvårseffekt.

14.2 Konsekvenser för jämställdheten och integration

14.2.1 Jämställdhetspolitiska mål och effekter av förslagen

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att utforma samhället och sina egna liv. Utifrån detta mål har sex delmål satts upp.¹⁴ De delmål som har direkt koppling till socialförsäkringsskyddet för gravida är delmålet om jämställd hälsa; kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor samt delmålet om ekonomisk jämställdhet; kvinnor och män ska ha

¹⁴ Prop. 2005/06:155; Regeringens skrivelse 2016/17:10.

samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Utredningen bedömer att förslagen samlat innebär att för dessa delmål sker en rörelse mot en större måluppfyllelse.

För att se hur den ekonomiska standarden påverkas för kvinnor och män påverkas av förslagen har utredningen beräknat hur den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet kan förväntas påverkas för ensamstående kvinnor och män med barn.¹⁵ Medianen av den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet minskar drygt 40 kronor mer per år för ensamstående kvinnor jämfört med ensamstående män. Uträkningen är dock gjord under antagandet att de gravida skulle ha arbetat all den tid de får ersättning för. Utredningens bedömning är att över 90 procent av den icke-behovsprövade graviditetsspenningen tas ut när den gravida ändå inte hade arbetat. Samma sak gäller för tillkommande nettodagar med sjukpenning. Mot bakgrund av den här bedömningen bör inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män som har barn minska om förslagen genomförs. Detta samtidigt som inkomsttaket för ersättning vid icke-sjuklig nedsatt arbetsförmåga under graviditet höjs och möjligheten till ersättning förlängs samt insatser vidtas för att stärka kvinnors rätt till arbete under graviditeten.

Tillägg i SFB i syfte att förtydliga regelverket och minska risk för diskriminering av gravida vid bedömningen av rätten till sjukpenning

Utredningens förslag om ett tillägg till sjukpenningregelverket i syfte att minska risken för diskriminering i handläggningen av sjukpenningen innebär att fler gravida kan beviljas sjukpenning. Detta är i sin tur mer ekonomiskt fördelaktigt för den gravida än graviditetsspenning. I och med ändringen i SFB och det föreslagna uppdraget till Socialstyrelsen att granska sjukskrivningspraxis avseende gravida förbättras förutsättningarna för en jämställd hälsa. På längre sikt kan tydliggörandet innebära att statistiken kring kvinnosjukdomar förbättras och att mer resurser kan allokteras till dessa frågor.

¹⁵ Utredningens egna beräkningar i FASIT version 2020 modellår 2025.

Höjt tak vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för graviditetspenningen

Utredningens förslag innebär att gravida med högre inkomster får en bättre kompensationsnivå än i dag när de erhåller graviditetspenning. Det innebär att den enskilda gravida kvinnans ekonomiska situation blir bättre. Förslaget innebär även att arbetsförmågenedsättning orsakad av graviditet kan ge samma inkomstkompensation i socialförsäkringssystemet som arbetsförmågenedsättning orsakad av sjukdom. De kollektivavtalade ersättningarna som utgår vid sjukpenning kommer dock även fortsatt att göra det mer ekonomiskt fördelaktigt att ha en arbetsförmågenedsättning som bedöms som sjukdom. Förslaget innebär förbättrad ekonomisk jämställdhet.

Alla besvär som orsakas eller förvärras av graviditeten ska beaktas vid bedömning av nedsatt arbetsförmåga vid fysiskt påfrestande arbete

Förslaget innebär att även psykiska besvär ska beaktas vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning i ett fysiskt påfrestande arbete när omplaceringsbehov samt rätt till graviditetspenning ska bedömas. Det innebär ett förbättrat socialförsäkringsskydd för gravida.

Förlängd förmånsperiod för den behovsprövade graviditetspenningen

Utredningens förslag innebär att den behovsprövade graviditetspenningens förmånsperiod förlängs till och med dagen före den beräknade förlossningen. Förslaget innebär att kvinnor som förbjudits att arbeta på grund av risker i arbetsmiljön inte längre måste använda föräldrapenningdagar för att finansiera sitt avstående från den riskfyllda arbetsmiljön. Det samma gäller för kvinnor med nedsatt arbetsförmåga, som inte bedöms som sjukdom, i fysiskt påfrestande arbeten. Dessa kvinnors möjlighet att använda föräldrapenning för att kombinera arbete och familjeliv blir i och med förslaget bättre. Utredningen anser att förslaget stärker den ekonomiska självständigheten, och därmed den ekonomiska jämställdheten.

En icke-behovsprövad graviditetspenning de sista dagarna innan förlossning

Utredningen föreslår att en icke-behovsprövad graviditetspenning införs under de sista sju kalenderdagarna innan den beräknade förlossningen och fram till och med dagen före den faktiska förlossningen. Många kvinnor har behov av att vila under denna period. Att införa en särskild förmån för denna period innebär ett erkännande av den belastning som en graviditet kan innebära i det absoluta slutskedet. Enligt utredningen innebär en särskild ledighetsförmån med ersättning under den föreslagna perioden förbättrade förutsättningar för en jämlik hälsa eftersom den gravida inte behöver väga behovet av vila mot framtida behov av ledighet från arbetet för samvaro med barnet. Förslaget kommer att innebära en tydligare ersättning till den enskilda gravida, vilket innebär att riskerna för inkomstförlust som graviditet medför för den enskilda kvinnan tas om hand på ett tydligare sätt. Eftersom färre föräldrapenningdagar behöver nyttjas under graviditeten förbättras även förutsättningarna för att kunna kombinera arbete och privatliv längre fram.

Nyttjandet av föräldrapenning, föräldraledighet och förekomsten av deltidsarbete är dock ojämnt fördelat mellan kvinnor och män. Kvinnors betydligt längre frånvaroperioder från arbetet har negativa konsekvenser för kvinnors löner, pensioner, livsinkomster och karriärer. De föräldrapenningdagar som kan sparas med anledning av den icke-behovsprövade graviditetspenningen kan användas till att förlänga kvinnors frånvaroperioder från arbetet. Det är dock oklart i vilken utsträckning de sparade föräldrapenningdagarna kommer att innebära ökad ledighetslängd eller om de kommer att användas för att nyttja ersättning i högre utsträckning under den tid som i dag tas ut som ledighet utan ersättning.

Givet det stora antalet föräldrapenningdagar som i dag kan nyttjas, rätten till ledighet utan ersättning tills barnet är 18 månader och det att uttaget av föräldrapenning samt betald och obetald föräldraledighet är så pass ojämnt fördelat i dag bedömer utredningen inte att de föräldrapenningdagar som kan sparas med anledning av förslaget om den icke-behovsprövade graviditetspenningen förvärrar denna situation mer än marginellt.

Ökat fokus på omplacering

Utredningens förslag om ökat fokus på omplacering genom uppdrag till myndigheter om informationsspridning samt kartläggning, förtydligad lagstiftning samt att Försäkringskassan ska begära in intyg av arbetsgivaren innebär att kvinnans rätt till arbete under graviditeten genom omplacering kan stärkas. Det innebär förbättrade förutsättningar för ekonomisk jämställdhet.

Bättre information om risker i arbetsmiljön för gravida

Utredningens förslag om att Arbetsmiljöverket ska undersöka arbetsgivares kännedom om risker i arbetsmiljön för gravida och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra denna samt uppdraget till Myndigheten för arbetsmiljökunskap att sammanställa aktuell forskning om risker i arbetsmiljön för gravida innebär att kännedomen om risker i arbetsmiljön för gravida bör förbättras. Även Arbetsmiljöverkets uppdrag att i högre grad bistå arbetsgivare vid riskbedömningar av gravidas arbetsmiljöer bör bidra till detta. Det innebär att kvinnors arbetsmiljöer kan bli säkrare. Förslagen innebär förbättrade förutsättningar för uppfyllelse av delmålen om jämställd hälsa och ekonomisk jämställdhet.

Studerandes rätt till ledighet med ersättning vid risk

Utredningen föreslår att studerande ska ges rätt till ledighet med ersättning vid situationer som motsvarar de en arbetstagare skulle fått graviditetsspenning för risker i arbetsmiljön för. Det innebär att gravida garanteras försörjning när de på grund av risker i studiemiljön inte kan delta i studierna.

Tid med graviditetsspenning och icke-behovsprövad graviditetsspenning som överhoppningsbar tid vid fastställandet av ramtid inom arbetslöshetsförsäkringen

Förslaget innebär att kvinnor i barnafödande åldrar får förbättrade möjligheter att nyttja arbetslöshetsförsäkringen och bidrar därmed till uppfyllandet av målet om ekonomisk jämställdhet.

Ett slopat flerbarnstillägg för andra barnet

Utredningen föreslår att flerbarnstillägget för andra barnet, inom barnbidraget, tas bort. Syftet med bidraget har varit att förbättra barnfamiljernas ekonomi. I SOU 2021:101 konstaterades att flerbarnstillägget för andra barnet fyller en mycket liten funktion i den ekonomiska familjepolitiken. Under 2021 betalades flerbarnstillägg ut till 3 761 000 mottagare, varav 2 951 000 kvinnor och 810 000 män. Det slopade bidraget påverkar fler kvinnor eftersom de oftare är mottagare av bidraget. Det bör dock i de fall kvinnan är sammanlevande med en annan förälder främst ses som att hushållet erhåller en lägre ersättning eftersom bidraget varit riktat till hela hushållet. Merparten av alla ensamstående föräldrar är kvinnor vilket innebär att ett slopat flerbarnstillägg drabbar kvinnor i högre utsträckning än män. Samtidigt är det vanligare att bara ha ett barn bland ensamstående jämfört med sammanboende, vilket är en del av förklaringen till att många ensamstående föräldrar inte påverkas av förändringen. Sammantaget bedömer utredningen därför att ett slopat flerbarnstillägg för andra barnet har en begränsad negativ ekonomisk inverkan som drabbar kvinnor i högre utsträckning än män.

14.2.2 Mål för integrationspolitiken och effekter av förslagen

Integrationspolitikens mål är lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.¹⁶ Utrikesfödda tjejer och kvinnor med barn kan ha svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, även om skillnaderna är stora inom gruppen, och de har oftare än andra deltidsarbeten eller tidsbegränsade anställningar. Det kan innebära att socialförsäkringsskyddet fungerar sämre för dem vid graviditet än för kvinnor födda i Sverige. Utredningen föreslår att Försäkringskassan ska ta fram information om graviditetsspenningen riktad till behovsanställda och arbetsgivare som sysselsätter behovsanställda. Med ökad kunskap om rättigheter och skyldigheter kan behovsanställdas socialförsäkringsskydd tillgängliggöras i högre utsträckning än i dag. En försäkring som underlättar och stärker möjligheterna för gravida att förena arbete med familjeliv, oavsett anställningstyp, bidrar till att öka förutsättningarna att delta på arbetsmarknaden på likvärdiga villkor. Utredningens förslag som syftar till ökat fokus på ompla-

¹⁶ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 13, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

cering kan vidare innebära att de kvinnor som har ett arbete kan fortsätta arbeta i högre utsträckning under graviditeten.

14.3 Konsekvenser för kommuner och regioner

14.3.1 Regioners ansvar för hälso- och sjukvården

Utredningen lämnar förslag om ett tillägg till sjukpenningregelverket i syfte att minska risken för diskriminering i ärenden om sjukpenning samt uppdrag till Socialstyrelsen om att granska sjukskrivningar av gravida. Förslaget om ändring i sjukpenningregelverket torde innebära att det blir tydligare för sjukskrivande läkare att gravidas arbetsförmågenedsättning ska bedömas på samma sätt som icke-gravidas arbetsförmågenedsättning och kan berättiga till sjukpenning. Det finns i dag ingen information om hur vanligt det är att gravida nekas sjukskrivning eller andra relevanta vårdinsatser med anledning av att deras besvär bedöms som normala graviditetsbesvär. Utredningen har redovisat rutiner från ett antal regioner som beskriver en restriktiv hållning vad gäller sjukskrivning för det som beskrivs som normala graviditetsbesvär. Utredningen har även beskrivit den trend som funnits sedan länge, att gravida inte sällan slussas från sjukpenningen till graviditetspenningen när den förmånsperioden inträder. Förslaget kan innebära att fler gravida söker läkare respektive sjukskrivs, och att slussningen mellan förmånerna sjukpenning och graviditetspenning upphör. Effekten, är svår att uppskatta eftersom den är beroende av bl.a. hur väl information i frågan sprids av ansvariga myndigheter.

Utredningens förslag om en icke-behovsprövad graviditetspenning under de sista dagarna innan dagen före faktisk förlossning kan innebära viss avlastning på vården. Effekten handlar enligt utredningen primärt om att kvinnor eventuellt orkar arbeta längre eller i högre utsträckning om de vet att de har en period av ledighet att vänta inför förlossningen.

14.3.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner

Utredningens förslag om att ta bort flerbarnstillägget för det andra barnet innebär att antalet personer som behöver ekonomiskt bistånd ökar samt att personer som i dag får ekonomiskt bistånd inte längre erhåller flerbarnstillägg för andra barnet. Detta innebär ökade kostnader för kommunerna.

Utredningen bedömer att förslaget har en marginell påverkan på antalet barnhushåll som tar emot ekonomiskt bistånd men att det behövs en kompensation för närmare 27 000 av de barnhushåll som i dag erhåller ekonomiskt bistånd. Totalt beräknas det handla om en ökad kostnad för kommunerna på drygt 35 miljoner kronor per år. Den kommunala finansieringsprincipen blir inte tillämplig i detta fall eftersom det handlar om ökade kostnader på grund av förändringar i transfereringssystemen.¹⁷

14.3.3 Administrativa konsekvenser för kommuner

Kommuner och regioner är stora arbetsgivare och kvinnor är överrepresenterade inom kommunal och regional sektor. I sin roll som arbetsgivare bedöms kommuner och regioner huvudsakligen påverkas på det sätt som beskrivs under avsnittet effekter för företag som arbetsgivare nedan. Givet att andelen kvinnor är så pass mycket högre i kommunal och regional sektor kan förslagen dock ha större effekt på kommuner och regioner än många privata arbetsgivare. Dessutom återfinns kvinnor som arbetar med fysiskt påfrestande arbete, respektive arbete som innebär risker i arbetsmiljön, inte sällan inom vård och omsorg. Flera av utredningens förslag syftar till mer insatser från myndigheterna i syfte att stödja arbetsgivare i frågor kring gravidas arbetsmiljö och omplaceringar. Det innebär förbättrade förutsättningar för arbetsgivare att riskbedöma sin verksamhet och till någon del kunna nyttja den gravidas kompetens i verksamheten en längre tid. I kommunal och regional sektor kan ett tydligare fokus på omplacering av gravida arbetstagare innebära att den tilltagande arbetskraftsbristen mildras. Utredningens förslag bedöms inte ha några särskilda administrativa effekter för kommunerna.

Utredningen föreslår att arbetsgivaren ska skicka arbetsgivarutlåtandet i graviditetspenningärendet direkt till Försäkringskassan

¹⁷ RiR 2018:8, s. 17.

i stället för att gå omvägen via den gravida. Om detta uppskattningsvis innebär en tidsåtgång på 3 minuter per skickat intyg och att alla graviditetspenningmottagare som arbetar inom vård- och omsorgsyrken är anställda av regioner skulle det medföra ökade administrativa kostnader med knappt 3 500 kronor i genomsnitt per år och region.¹⁸

14.3.4 Den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

14.4 Konsekvenser för enskilda

14.4.1 Konsekvenser för gravida

Utredningens förslag innebär att risken för att gravida diskrimineras vid bedömningen av rätt till sjukpenning och vid sjukskrivning minskar. Det kan bidra till att gravida i högre utsträckning kan bli sjukskrivna samt beviljas sjukpenning.

Utredningens förslag om ett höjt tak vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten i graviditetspenningen innebär att kompensationsnivån för kvinnor med inkomster över 7,5 prisbasbelopp, till exempel sjuksköterskor och veterinärer, blir bättre. Den förlängda förmånsperioden till dagen före beräknad förlossning innebär att gravida som beviljats graviditetspenning inte är hänvisade till föräldrapenning, sjukpenning, semester eller kompensationsledighet för att finansiera sitt avstående från ett fysiskt påfrestande eller riskfyllt arbete under graviditetens sista dagar. Försäkringsprincipen i graviditetspenningen förstärks och den gravida får på ett tydligare sätt ersättning för inkomstförlust relaterad till graviditet.

Utredningens förslag om en icke-behovsprövad graviditetspenning de sista dagarna innan beräknad förlossning innebär att valet mellan att prioritera den egna vilan inför förlossningen eller framtida

¹⁸ Uträkningen utgår från att 24 procent av de som beviljas graviditetspenning arbetar inom vård- och omsorgsyrken. Givet att utredningens förslag om ändringar av sjukpenningregelverket går igenom och att det leder till minskad slussning från sjukpenning till graviditetspenning och att något fler ansöker om sjukpenning i stället för graviditetspenning innebär det drygt 4 600 graviditetspenningmottagare. Den chef som skickar intygen antas ha en genomsnittlig lön på 51 300 kronor i månaden.

ledighetsmöjligheter med barnet lyfts från den enskilda gravida. Den gravida kan välja att fortsätta arbeta ända fram till förlossningen, eller att nyttja den icke-behovsprövade graviditetspenningen – utan att det påverkar hennes möjligheter att kombinera arbete och familjeliv framöver. De sparade föräldrapenningdagarna kan nyttjas efter barnets födelse och underlätta för den gravida som vill dela lika med en eventuell partner.

Utredningens förslag om en kartläggning av hur omplaceringar fungerar i dag, förtydliganden i FLL och uppdrag till myndigheterna att i högre utsträckning informera om möjligheten till omplacering innebär att frågan om omplacering blir mer uppmärksammas. Det kan bidra till att fler gravida omplaceras och därmed behåller lön och arbetslivskoppling under större delen av graviditeten. Det stärker kvinnans ekonomi.

Förslaget om att samtliga besvär ska beaktas vid bedömning av arbetsförmågenedsättningen, i ett fysiskt påfrestande arbete vad gäller rätten till graviditetspenning, innebär en förbättrad situation för gravida med psykiska besvär som inte är sjuka.

Utredningen föreslår att Myndigheten för arbetsmiljökunskap ska samla forskning om risker i arbetsmiljön för gravida och sprida samt hålla den tillgänglig och att Arbetsmiljöverket ska ges i uppdrag att undersöka kännedomen om risker i arbetsmiljön, samt vid behov föreslå åtgärder för att denna ska förbättras, och att myndigheten i högre utsträckning ska stödja arbetsgivare i arbetet med riskbedömningar av gravidas arbetsmiljö. Det kan innebära att kännedomen om risker i arbetsmiljön för gravida förbättras och att risker undanröjs i högre utsträckning. Det kan även innebära att gravida beviljas graviditetspenning i högre utsträckning, men den effekten är svår att uppskatta.

Den sammantagna effekten av ovan nämnda förslag på de gravidas inkomst beror på i vilken utsträckning de hade arbetat under den tid de beviljas ersättning. I och med att drygt 87 procent av de gravida har gått ner i arbetstid eller helt slutat arbeta redan två veckor innan förlossningen kommer det mesta av den icke-behovsprövade graviditetspenningen sannolikt betalas ut för dagar då de gravida ändå inte hade arbetat. Det har en positiv inverkan på de gravidas inkomster på flera sätt – som ersättning för obetald ledighet men också genom att den gravida har fler föräldrapenningdagar kvar att ta ut efter förlossningen. Det sistnämnda möjliggör en högre uttags-

intensitet av föräldrapenning under barnets första levnadsår och därmed bättre ekonomi. Att uttagsintensiteten vanligtvis är högre bland låginkomsttagare talar för att det framför allt kommer att gynna ekonomin för de som har lägre ekonomisk standard. Den här logiken gäller även för den behovsprövade graviditetspenningen och sjukpenningen. Enligt utredningens beräkningar i FASIT kan medianen av barnhushållens disponibla inkomst per konsumtionsenhet förväntas minska med drygt 460 kronor per år förutsatt att de gravida skulle ha arbetat all den tid de får ersättning för, se tabell 14.8. Minskningen av disponibel inkomst drabbar huvudsakligen barnhushåll med två eller flera barn, medianen av deras disponibla inkomst per konsumtionsenhet förväntas minska med drygt 600 kronor per år. De här uträkningarna är gjorda under antagandet att varje ersatt nettodag motsvaras av en förlorad arbetsdag. Utredningen bedömer att en hel del av de dagar som ersätts infaller när de gravida redan var lediga från arbete och att uträkningarna därför överskattar hur mycket medianen av barnhushållens disponibla inkomst minskar. De gravida får samtidigt högre ersättning under en längre period och de gravida som inte har barn sedan tidigare påverkas inte av förändringarna i flerbarnstillägget.

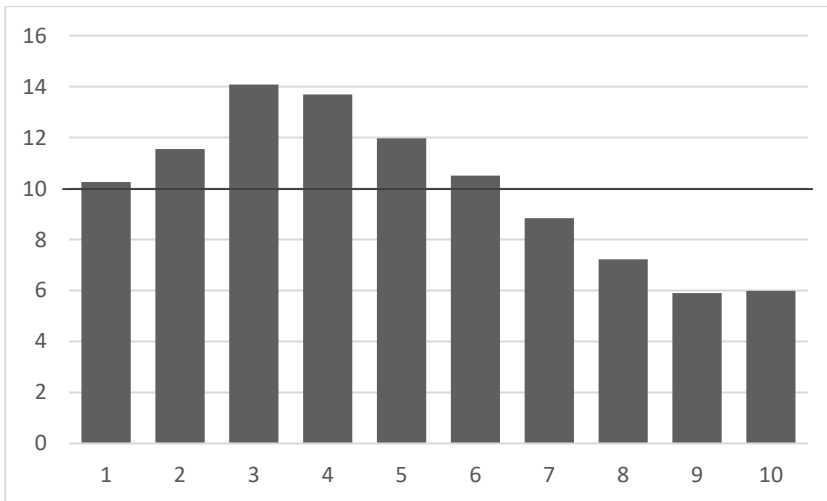
14.4.2 Konsekvenser för barnfamiljer

Flertalet av de konsekvenser som lyfts fram avseende förslagets konsekvenser för gravida ovan gäller även i förlängningen för barnfamiljerna. Att en kvinna har en god arbetsmarknadsanknytning och högt arbetsmarknadsdeltagande, eller skälig ersättning när hon på grund av graviditeten inte kan arbeta, stärker hennes och familjens ekonomi. Att arbetsmiljön för den gravida, via ökad kännedom och bättre stöd från myndigheter, görs riskfri är ytterligare en aspekt som är av yttersta vikt inte bara för den gravida, utan för alla i familjen. Detta gäller såväl inför första barnet som inför därpå följande barn.

Barnfamiljer påverkas också av borttagandet av flerbarnstillägget för andra barnet. Ett av målen för den ekonomiska familjepolitiken är att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Som en del av detta betalas årligen över 1,3 miljarder kronor ut i flerbarnstillägg för andra barnet vilket resulterar i att drygt en halv miljon barnhushåll får inkomster på ytterligare 150 kronor per

månad. Enligt utredningens egna beräkningar i FASIT betalas närmare 62 procent av flerbarnstillägget ut till barnhushåll med en disponibel inkomst per konsumtionsenhet under medianen. Barnhushållen med låg ekonomisk standard, dvs. med en disponibel inkomst per konsumtionsenhet under 60 procent av medianinkomsten, får närmare 36 procent av flerbarnstillägget för andra barnet.

Figur 14.1 Flerbarnstillägget för andra barnet – andel av utbetalt belopp fördelat på hushållens disponibla inkomst per konsumtionsenhet i deciler



Utredningens egna beräkningar i FASIT (STAR) 2020 modellår 2025.

Utredningen har beräknat hur den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet förväntas påverkas av utredningens förslag om ett tillägg i sjukpenningregelverket, höjt ersättningstak för graviditetspenning, förlängd ersättningsperiod och icke-behovsprövad graviditetspenning, både med bibehållet flerbarnstillägg och i kombination med att flerbarnstillägget för andra barnet tas bort. Beräkningarna har utgått ifrån att varje nettodag med ersättning som tillkommer medför en dags ytterligare frånvaro från arbete med minskade förvärvsinkomster som följd. Utredningens bedömning är att en stor del av de nettodagar som tillkommer i praktiken betalas ut för dagar då de gravida inte skulle ha arbetat och att de förändringar som presenteras nedan därför ska ses som en överskattning.

Ovan nämnda förslag tillsammans med att flerbarnstillägget för andra barnet tas bort förväntas göra att medianen av den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet minskar med 462 kronor per år för barnfamiljer. Det motsvarar en minskning med 0,15 procent. Medianen av den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet förväntas minska något mer i de lägre inkomstdecilerna. Minskningen förväntas vara störst för ensamstående kvinnor med två eller flera barn och sammanboende föräldrar med två barn. Antalet barnhushåll med låg ekonomisk standard förväntas öka med drygt 1 400 samtidigt som antalet hushåll utan barn med låg ekonomisk standard förväntas minska med drygt 600.

Tabell 14.8 Förändring av medianen av disponibel inkomst per konsumtionsenhet per inkomstdecil för barnhushåll

| Inkomstdecil | Förändring per år i kronor | Förändring per år i procent |
|---------------|----------------------------|-----------------------------|
| 1 | -328 | -0,26 |
| 2 | -430 | -0,22 |
| 3 | -401 | -0,16 |
| 4 | -446 | -0,16 |
| 5 | -519 | -0,16 |
| 6 | -409 | -0,11 |
| 7 | -435 | -0,11 |
| 8 | -441 | -0,10 |
| 9 | -459 | -0,09 |
| 10 | -597 | -0,08 |
| Totalt | -462 | -0,15 |

Källa: Utredningens egna beräkningar i FASIT (STAR) 2020 modellår 2025

Förändringarna i disponibel inkomst uppstår framför allt av den föreslagna finansieringen – att flerbarnstillägget för andra barnet tas bort och men också av minskade inkomster av arbete till följd av att fler gravida får ersättning. Enligt utredningens beräkningar i FASIT förväntas ovan nämnda förslag, tillsammans med ett bibehållet flerbarnstillägg för andra barnet, leda till att medianen av den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet minskar med 39 kronor per år eller mindre än 0,01 procent.

Tabell 14.9 Förändring av medianen av disponibel inkomst per konsumtionsenhet per inkomstdecil för barnhushåll med bibehållet flerbarnstillägg
(kronor per år)

| Inkomstdecil | Förändring per år i kronor | Förändring per år i procent |
|---------------|----------------------------|-----------------------------|
| 1 | 24 | -0,02 |
| 2 | 5 | 0,00 |
| 3 | -30 | -0,01 |
| 4 | -7 | -0,00 |
| 5 | -56 | -0,02 |
| 6 | -51 | -0,01 |
| 7 | -51 | -0,01 |
| 8 | -117 | -0,03 |
| 9 | -88 | -0,02 |
| 10 | -101 | -0,01 |
| Totalt | -39 | -0,01 |

Källa: Utredningens egna beräkningar i FASIT (STAR) 2020 modellår 2025

Sammantaget bedömer utredningen att utredningens förslag innebär en bättre kompensation för gravida med icke-sjuklig nedsatt arbetsförmåga under graviditet, möjlighet till ersättning under en längre period samt att insatser vidtas för att stärka kvinnors rätt till arbete under graviditet samtidigt som påverkan på barnhushållens disponibla inkomster per konsumtionsenhet är mycket liten.

14.5 Förslagets övriga konsekvenser

14.5.1 Förslagets konsekvenser för sysselsättning

Sammantaget leder utredningens förslag till att de gravida får en utökad möjlighet till ledighet med ersättning under graviditeten och att en del av den föräldrapenning som i dag nyttjas under graviditeten sparas tills efter att barnet är fött. Merparten av det ökade antalet nettodagar kommer dock nyttjas när de gravida ändå hade varit lediga från arbete. Det gäller den förlängda förmånsperioden inom graviditetspenningen, den icke-behovsprövade graviditetspenningen och sjukpenning som förväntas nyttjas i stället för graviditetspenning eller föräldrapenning. Utredningens beräkningar visar

att det endast är 12 procent av de gravida som varken har ett inkomstbortfall som indikerar frånvaro från arbete eller nyttjar graviditets-, föräldra- eller sjukpenning under slutet av graviditeten. Bland dessa 12 procent återfinns bland annat gravida som tar semester i slutet av graviditeten och även en del av de gravida som planerat att vara lediga sista tiden men där barnet föddes innan de hann gå på ledighet. Sammantaget är det alltså få gravida som arbetar ända fram till förlossningen.

När sjuk- eller graviditetspenning nyttjas i stället för föräldrapenning medför det dock att den gravida och dennes partner har mer föräldrapenning kvar att ta ut efter barnets födelse. De här föräldrapenningdagarna kan i huvudsak nyttjas för att förlänga föräldraledigheten eller för att minska den obetalda föräldraledigheten. I viss mån kan de här föräldrapenningdagarna också brinna inne. Det går inte att veta hur de sparade föräldrapenningdagarna kommer att nyttjas och här presenteras det därför som att alla dagar nyttjas för att förlänga ledigheten. Det innebär att påverkan på sysselsättningen överskattas.

Utredningen bedömer att tillägget till sjukpenningregelverket kommer leda till att fler gravida än i dag kommer att beviljas sjukpenning under graviditeten och att en del av dessa skulle arbetat om de inte beviljats sjukpenning. För att inte riskera att underskatta förslagets inverkan på sysselsättningen har utredningen inkluderat alla de här sjukpenningdagarna som minskad sysselsättning.

Samttaget bedömer utredningen att antalet arbetade timmar minskar med 371 000 under andra halvan av 2025, 748 000 under 2026 och 437 000 under 2027. Det motsvarar en minskning med 0,9 promille av det totala antalet arbetade timmar i Sverige under 2022. Om i stället hälften av de sparade föräldrapenningdagarna skulle användas för att minska den obetalda ledigheten skulle minskningen av antalet arbetade timmar i stället motsvara knappt 0,7 promille.

Tabell 14.10 Minskad sysselsättning fördelat på sektor¹⁹
(i tusental timmar)

| Sektor | 2025 ¹ | 2026 | 2027 |
|---------------|-------------------|------------|------------|
| Statlig | 371 | 748 | 754 |
| Regional | 28 | 56 | 56 |
| Kommunal | 30 | 61 | 61 |
| Privat | 98 | 198 | 199 |
| Totalt | 215 | 433 | 437 |

Förslagen införs 1 juli 2025, utgifterna för 2025 avser en halvårseffekt.

14.5.2 Företag och små företag

Företag som arbetsgivare

De förslag som lämnas i detta betänkande 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 FLL i den mån de är arbetsgivare, där förslagen kan medföra ökad tydlighet i arbetet med omplaceringar av gravida arbetstagare. Förslaget om att arbetsgivaren ska pröva möjligheten till omplacering varannan månad innebär att det förtydligas med vilken frekvens en sådan prövning ska göras. Det kan innebära att arbetsgivare får göra denna prövning oftare än i dag under en arbetstagares graviditet. Detta torde dock inte innebära några märkbara skillnader för arbetsgivare, givet att detta redan i dag ska göras löpande. Eftersom det är varannan månad det ska prövas är det i praktiken bara vid risker i arbetsmiljön detta blir aktuellt. För små företag kan det i högre utsträckning antas vara obehövligt eftersom de har mindre möjligheter att hitta omplaceringar i sin verksamhet. Ett undantag där mindre företag medges längre perioder finns redan i dag.

Många arbetsgivare skriver redan i dag utlåtanden i ärenden om graviditetspenning. I dag finns bestämmelser som innebär att en arbetsgivare på begäran från Försäkringskassan ska inkomma med uppgifter om en viss namngiven person. Det framgår också redan i dag att den

¹⁹ För att fördela på sektor har utredningen använt SCB:s statistik över anställda kvinnor fördelat på ålder och sektor för kvinnor mellan 16 och 44 år (ett åldersspann i vilket 99,7 av alla gravida under 2021 återfanns). SCB mars 2023.

gravida bör inkomma med ett arbetsgivarutlåtande i ärenden om graviditetspenning. Utredningen föreslår att Försäkringskassan ska begära utlåtande från arbetsgivaren, i stället för från kvinnan, i ärenden om graviditetspenning. Utredningen föreslår även att arbetsgivares uppgiftsskyldighet ska utvidgas till att även omfatta uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena.

Försäkringskassan föreslås ta fram en mall, eller uppdatera den mall som finns för utlåtande i dag. Detta blir en hjälp för arbetsgivare. Det är utredningens uppfattning att dokumentationen i dessa frågor kan kräva mer arbete initialt, men att det med tiden bör finnas en upparbetad erfarenhet i verksamheten som gör att det går enkelt att göra dessa bedömningar och beskriva dessa. Det har ända sedan graviditetspenningens införande framhållits att det kan vara svårare för små företag att hitta omplaceringsmöjligheter i sin verksamhet. Utredningen bedömer att detta även gäller i dag. Utredningen förslag om att arbetsgivare ska inkomma med intyg i frågan om omplaceringsmöjligheter påverkar små företag på samma sätt som stora. Arbetsgivaren bör dock relativt enkelt kunna förklara för Försäkringskassan att omplaceringsmöjligheterna är uttömda i en mindre verksamhet.

För många mindre arbetsgivare är hanterandet av intyg i graviditetspenningärenden något som förekommer sällan. För dessa innebär den tillkommande uppgiften att inkomma med intyget till Försäkringskassan en mycket liten ytterligare administrativ börda. För andra arbetsgivare, t.ex. kommuner, är frågan om intyg i graviditetspenningärenden betydligt vanligare. För dessa arbetsgivare kommer uppgiften innebära något mer administration än i dag. Större arbetsgivare har dock betydligt bättre möjligheter att hantera administrativa uppgifter på ett systematiskt sätt. Se utredningens uppskattning om tillkommande administrativ kostnad för regionerna ovan. Det är troligt att den nya uppgiftsskyldigheten avseende förhållanden i verksamheten innebär att arbetsgivare av alla storlekar i lägre grad behöver besvara kompletteringsfrågor från Försäkringskassan.

Flera förslag syftar till mer insatser från myndigheterna i syfte att stödja arbetsgivare i frågor kring gravidas arbetsmiljö och omplaceringar. Detta innebär förbättrade förutsättningar för arbetsgivare att riskbedöma sin verksamhet och till någon del kunna nyttja den gravidas kompetens i verksamheten en längre tid. Små företag har mer

sällan ett systematiskt arbetsmiljöarbete och kan därför gynnas särskilt av insatser som görs i dessa frågor.

Utredningens förslag om den icke-behovsprövade graviditetspenningen bör enligt utredningens mening inte påverka företagens möjligheter att planera och bemanna sin verksamhet i någon betydande utsträckning, eftersom arbetsgivare sedan längre har behövt ha beredskap för att den gravida inte arbetar under de dagar som infaller närmast den beräknade förlossningen. Möjligen kan något fler kvinnor än i dag komma att avstå från arbete under denna tid, men förslaget innebär inte att planeringsförutsättningarna påverkas mer än marginellt. Några av de föräldrapenningdagar som annars hade nyttjats under graviditeten kan med förslaget i stället komma att nyttjas längre fram i barnets liv. Det innebär att arbetstagaren skulle kunna välja en något längre ledighet med föräldrapenning efter barnets födelse jämfört med i dag. En längre föräldraledighet skulle kunna innebära att arbetsgivaren får något svårare med schemaläggning och bemanning längre fram. Den föräldrapenning som används i slutet av graviditeten är inte omfattande och möjligheten till att spara ledighetstid till senare kan därmed inte kan väntas ha några större effekter för arbetsgivarna. Det finns även periodbegränsningar avseende föräldrapenning som innebär att arbetstagaren endast har rätt till tre föräldrapenningperioder under ett kalenderår.

Förslaget som syftar till att minska risken för diskriminering av gravida vid bedömningen av rätten till sjukpenningen bedöms leda till att fler gravida beviljas sjukpenning. Utredningen bedömer dock att det har begränsad effekt på företagens sjuklönekostnader mot bakgrund av att merparten av de gravida som tillkommer till sjukpenningen bedöms stanna hemma från arbetet under sjuklöneperioden även utan förslaget. Totalt uppskattar utredningen att företagen får betala sjuklön i två veckor till ytterligare 200 gravida per år på grund av förslaget.

Utredningen föreslår att samtliga besvär som orsakas eller förvärras av graviditeten ska beaktas vid bedömningen av rätten till omplacering samt graviditetspenning i fysiskt påfrestande arbete. Det innebär att överväganden kring omplacering kan behöva göras för något fler arbetstagare. Frågan om psykiska besvär som sätter ned arbetsförmågan kan uppfattas som mer svårbedömd än frågan kring fysiska besvär. För rätten till omplacering föreligger inget krav på intyg från läkare eller liknande och även avseende fysiska besvär är det alltså en fråga om arbetstagarens uppgifter om besvär som

arbetsgivaren har att förhålla sig till. En dialog måste redan i dag föras mellan arbetstagare och arbetsgivare avseende arbetsförmågenedsättning och eventuella omplaceringsmöjligheter. Eftersom beviljandegraden är så hög inom graviditetspenningen i dag bedömer utredningen att för flertalet av de gravida som har psykiska besvär i fysiskt påfrestande arbeten föreligger även fysiska besvär och omplaceringsutredningar görs alltså för dessa gravida redan i dag.

Egenföretagare

Egenföretagare har rätt till graviditetspenning precis som arbetstagare. Utredningens förslag vad gäller bland annat förlängd förmånstid och höjt tak för graviditetspenningen, förbättrad information om risker i arbetsmiljön och förslag om icke-behovsprövad graviditetspenning kommer även egenföretagare till del. Det är dock rimligt, utifrån bl.a. statistik om uttag av föräldrapenning, att anta att egenföretagare i vissa fall kan ha svårare att nyttja den nya förmånen eftersom företaget kräver deras närvaro. Egenföretagare lyfter ofta fram vikten av flexibilitet i föräldraförsäkringen. Utredningens förslag om en icke-behovsprövad graviditetspenning innebär att de sparade föräldrapenningdagarna kan användas senare i barnets liv, vilket bidrar till ökad flexibilitet.

14.5.3 Konsekvenser för den personliga integriteten och sekretess

Utredningens förslag om en icke-behovsprövad graviditetspenning innebär ny personuppgiftsbehandling hos Försäkringskassan och i förekommande fall hos förvaltningsdomstolarna. Förslagen om förtydliganden i socialförsäkringsbalken och om utökad uppgiftsskyldighet gällande graviditetspenning bedöms medföra en något utökad²⁰ personuppgiftsbehandling hos Försäkringskassan och potentiellt sett också hos förvaltningsdomstolarna. Förslagen som berör studiestöd medför ny personuppgiftsbehandling hos CSN.

²⁰ Jämför IMY (2022), *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete*, s. 13: När ett förslag medför en ny eller utökad behandling av personuppgifter bör det kartläggas vilka av de villkor för laglighet som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen som kan utgöra stöd för behandlingen.

Utredningens förslag innebär inte något betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen).

Förslaget om en icke-behovsprövad graviditetspenning medför att Försäkringskassan kommer att behandla personuppgifter i förhållande till en ny socialförsäkringsförmån. Det kan handla om t.ex. uppgifter om den gravidas namn, personnummer, adress, inkomster, arbetsgivare och kontonummer, uppgifter om beräknat datum för förlossningen m.m. Det kan konstateras att de uppgifter som Försäkringskassan behöver ha tillgång till och behandla när det gäller icke-behovsprövad graviditetspenning är sådana typer av uppgifter som myndigheten redan i dag har tillgång till och behandlar med stöd av det gällande regelverket för personuppgiftsbehandling när det gäller graviditetspenning. Utredningen bedömer dock att det är betydligt fler kvinnor som kommer att ansöka om icke-behovsprövad graviditetspenning, jämfört med hur många som i dagsläget ansöker om graviditetspenning. Uppgifterna kommer, på samma sätt som när det gäller graviditetspenning, att behandlas för att pröva en persons rätt till icke-behovsprövad graviditetspenning, fastställa beloppets storlek och betala ut beviljad ersättning.

Uppgift om graviditet är en uppgift om hälsa och därmed en känslig personuppgift (artikel 9.1 GDPR). Uppgift om graviditet behandlas redan i dag av arbetsgivare och av Försäkringskassan. Förslagen innebär att uppgift om graviditet även kommer att behandlas av CSN. Det kan inte uteslutas att även andra hälsouppgifter behandlas i samband med ärenden om graviditetspenning eller ledighet på grund av graviditet. Uppgifter om arbetet och organisationen är inte i sig personuppgifter. Uppgifter om kvinnans arbetsförmåga är personuppgift som, åtminstone i någon mån, bör kunna räknas som känslig.

Utredningen föreslår att Försäkringskassan ska begära utlåtande från arbetsgivaren i ärenden om graviditetspenning. Att arbetsgivarutlåtandet inhämtas från arbetsgivaren, och inte via kvinnan, innebär att den gravida inte har lika hög grad av kontroll över när personuppgifter kan komma att lämnas till Försäkringskassan eller vilka uppgifter som lämnas. Även om de gravida i dagsläget inte skriver arbetsgivarnas utlåtanden, skulle detta kunna upplevas som ett visst intrång i den personliga integriteten. Av denna anledning är det,

enligt utredningens mening, viktigt att Försäkringskassan tydligt informerar om att det kommer att göras informationsinhämtning från arbetsgivaren efter ansökan om graviditetsspenning. Den enskilde bör också bli upplyst om att det går bra att självmant lämna in arbetsgivarutlåtandet i samband med att ansökan görs. Redan i dag sker dock informationsutbyten, utan den enskildes medverkan, mellan Försäkringskassan och arbetsgivare i ärenden om graviditetsspenning men med den skillnaden att Försäkringskassan inte kontaktar arbetsgivaren förrän ett första utlåtande har inkommit. Även uppgifter om den enskildes arbetstid, arbetstidsförläggning och detaljer om arbetsdagen framgår inte sällan av arbetsgivarintyget eller ansökan, vilket kan vara förknippat med risker i integritetshänseende eftersom de skulle kunna användas för att kartlägga en persons liv. Detta är dock ingen skillnad mot vad som redan gäller. Sådana uppgifter är ofta nödvändiga för handläggningen av ärenden om graviditetsspenning. Förslaget innebär troligen att fler personuppgifter än i dag kommer att behandlas hos Försäkringskassan, eftersom följden beräknas bli att flera arbetsgivare än i dag kommer att lämna uppgifter om gravida arbetstagare till Försäkringskassan.

Att den enskilde genom att ansöka om graviditetsspenning kan sägas samtycka till att kontakt tas med arbetsgivaren är inte betydelselöst, men inte heller tillräckligt för att personuppgiftsbehandlingen hos Försäkringskassan ska anses laglig. Personuppgiftsbehandlingen i ärenden om graviditetsspenning, och icke-behovsprövad graviditetsspenning, har dock stöd i artikel 5.1.e GDPR och 114 kap SFB (se särskilt 114 kap. 7 § första stycket 4 och 11 §). Det ankommer på Försäkringskassan att i handläggningen tillse att behandlingen inte går utöver vad som är nödvändigt.

De nya reglerna syftar bl.a. till att Försäkringskassan i högre mån ska få in nödvändigt underlag. Det torde i sin tur leda till att färre ärenden behöver avslås med anledning av att arbetsgivarutlåtande inte inkommit till myndigheten. Detta bedöms vara mycket positivt för de gravida kvinnorna. Vid en proportionalitetsavvägning mellan intresset av skydd av den personliga integriteten och intresset av att få sin ansökan om graviditetsspenning prövad i sak, anser utredningen att förslagen uppfyller kravet på proportionalitet i 6.3 GDPR.

Uppgifterna hos Försäkringskassan omfattas av den gällande sekretessregleringen för uppgifter hos myndigheten, framför allt bestämmelsen om sekretess till skydd för enskild när det gäller socialför-

säkringar i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

Utredningen skriver i avsnitt 12.17 att skyddsombud och/eller fackliga förtroendemän bör involveras oftare gällande överväganden i omplaceringsfrågan och ärenden om graviditetspenning. Det kan komma att innebära ny eller ändrad personuppgiftsbehandling. Dels kan Försäkringskassan komma att behandla uppgifter om medlemskap i fackförening i större utsträckning än i dag, dels kan arbetstagarorganisationen komma att behandla personuppgifter om gravida kvinnor i åtminstone något större utsträckning än i dagsläget. Uppgift om facklig tillhörighet är en känslig personuppgift enligt artikel 9.1 GDPR och 3 kap. 1 § dataskyddslagen²¹. Om den gravida lämnar uppgift om medlemskap i fackförening till Försäkringskassan, i ett ärende om graviditetspenning, får uppgiften behandlas hos Försäkringskassan (114 kap. 11 § SFB).

Utredningen bedömer att den personuppgiftsbehandling hos Försäkringskassan som förslagen medför har stöd i GDPR och att tillräcklig reglering finns i 114 kap. SFB.

En gravid kvinna kan få råd och stöd gällande anpassning, omplacering och graviditetspenning från sin arbetstagarorganisation utan att någon personuppgiftsbehandling, i GDPR:s mening, behöver ske (jfr artikel 4.2 GDPR), till exempel om rådgivning ges muntligen. Det är dock troligt att arbetstagarorganisationen i vissa fall kan komma att behöva behandla den gravidas personuppgifter i samband med exempelvis ett ärende om graviditetspenning. Detta sker i så fall med samtycke från den gravida kvinnan och det ankommer på arbetstagarorganisationerna att hantera personuppgifterna på ett lagenligt sätt.

Beslut om icke-behovsprövad graviditetspenning kommer att kunna överklagas till förvaltningsdomstol, precis som ärenden om graviditetspenning (113 kap. 10 § SFB). Det innebär att förvaltningsdomstolarna kommer att behandla personuppgifter i förhållande till en ny socialförsäkringsförmån. Det kommer att handla om samma slags personuppgifter som Försäkringskassan kommer att behandla i ärenden om icke-behovsprövad graviditetspenning, t.ex. uppgifter om den gravidas namn, personnummer, adress, inkomster, arbetsgivare och kontonummer, uppgifter om beräknat datum för förlossningen m.m. Den rättsliga grunden för förvaltningsdomstolarnas person-

²¹ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

uppgiftsbehandling är att den är nödvändig för att fullgöra en rättlig förpliktelse och att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 c och e GDPR). De sekretessbestämmelser som är tillämpliga i ärendet hos Försäkringskassan är gällande även hos förvaltningsdomstolarna när ärendet överklagas dit (43 kap. 1 § OSL).

Förslagen om studiestöd till studerande som behöver vara lediga på grund av risker i studiemiljön för gravida innebär att ny personuppgiftsbehandling kommer att behöva ske hos Centrala studiestödsnämnden (CSN). Eftersom uppgift om graviditet, och andra hälsouppgifter, är känsliga personuppgifter kommer CSN i viss grad behandla känsliga personuppgifter som myndigheten inte behandlar i dag. Stöd för att i handläggningen behandla känsliga personuppgifter finns i 4 § första stycke 1 och 3 samt 6 § studiestödsdatalagen (2009:287). I avvägningen mellan behovet av en lösning för de friska studerande som behöver vara lediga på grund av graviditeten och skyddet för den enskildes personliga integritet bedöms dock förslaget inte innebära ett otillbörligt eller oproportionerligt ingrepp i enskildas integritetsskydd. Utredningen bedömer att den personuppgiftsbehandling hos CSN som förslaget medför har stöd i GDPR och att tillräcklig reglering finns i studiestödsdatalagen och studiestödsdataförordning (2009:321).

Uppgifterna hos CSN omfattas av den gällande sekretessregleringen för uppgifter hos myndigheten, framför allt bestämmelsen om sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkringar i 28 kap. 9 § OSL.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslagen inte innebär något behov av ny registerlagstiftning samt att de inte innebär något otillbörligt intrång i den personliga integriteten.

14.5.4 EU-rätt och internationella åtaganden

Utredningen bedömer att de förslag som lämnas inte får några konsekvenser för Sveriges förpliktelser i förhållande till EU-rätten. De förslag som lämnas i betänkandet bedöms inte påverka den fria rörligheten inom EU. Graviditetspenning omfattas av förordning nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Utred-

ningen bedömer att även den nya graviditetsförmånen, icke-behovsprövad graviditetspenning, kommer att omfattas av förordningen.

Utredningen har under arbetets gång beaktat mödraskyddsdirektivet²² för att tillse att de förslag som ges ligger i linje med det. Utredningen bedömer att förslagen bidrar till att svensk rätt i än högre grad överensstämmer med EU-direktivet.

Förslagen överensstämmer även med de principer som uttrycks i Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU. Utredningen bedömer även i övrigt att förslagen är förenliga med såväl EU-rätten som Sveriges internationella åtaganden.

14.5.5 Övriga effekter

Utredningens förslag bedöms inte ha någon påverkan på brottslighet eller brottsförebyggande arbete. Försäkringskassan bedriver ett kontinuerligt kontrollarbete och följer upp fusk och felaktiga utbetalningar. Graviditetspenning bedöms som en förmån med litet utrymme för fusk för den enskilda kvinnan. Försäkringskassan kommer att ta fram lämpliga kontrollåtgärder för den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning. Flera kontrollåtgärder finns t.ex. redan nu avseende SGI.

²² Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

6 kap. 6 §

I paragrafen regleras vilka förmåner den som arbetar i Sverige är försäkrad för. Eftersom icke-behovsprövad graviditetsspenning införs som en ny arbetsbaserad förmån läggs den till i avdelning B Familjeförmåner.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

8 kap. 2 §

I paragrafen räknas familjeförmånerna enligt avdelning B upp. Eftersom icke-behovsprövad graviditetsspenning införs som en ny förmån läggs den till i paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

8 kap. 3 §

I paragrafen anges vilken familjeförmån som regleras i vilka kapitel. Eftersom icke-behovsprövad graviditetsspenning införs i samma kapitel som graviditetsspenning läggs den till i paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

9 kap. 1 §

I paragrafen anges vilka bestämmelser som finns i underavdelningen. Eftersom icke-behovsprövad graviditetsspenning införs i samma kapitel som graviditetsspenning läggs den till i paragrafen. Icke-behovsprövad graviditetsspenning har även lagts till i rubriken för underavdelningen för att spegla dess nya innehåll.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

10 kap. 1 §

Paragrafen upplyser om innehållet i 10 kap. Det läggs till att kapitlet även innehåller bestämmelser om icke-behovsprövad graviditetsspenning.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

10 kap. 2 §

I paragrafen regleras rätten till graviditetsspenning vid nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbete.

För att tydliggöra vad som redan gäller, dvs. att det är fysiskt påfrestande arbetsuppgifter som enligt paragrafen grundar rätt till graviditetsspenning, har orden *fysiskt påfrestande* lagts till i lagtexten. Ingen ändring i sak är avsedd och tillägget innebär således ingen begränsning i tillämpningsområdet för graviditetsspenningen.

I *första stycket* har ordet *ansträngande* bytts ut mot *påfrestande* för att samma ord ska användas konsekvent i lagstiftningen. Ingen betydelskillnad är avsedd. Ordet påfrestande har ingen juridisk definition. Det som avses är vad som i allmänt språkligt bruk avses med påfrestande dvs. ansträngande, mödosamt, slitsamt, uttröttande etc.

I *första stycket* har det även gjorts ett tillägg om besvär som orsakas eller förvärras av graviditeten. Arbetsförmågan kan vara nedsatt i ett fysiskt påfrestande arbete av graviditeten i sig, eller av besvär som har uppkommit till följd av graviditeten eller som har förvärrats av graviditeten. Naturligtvis kan det vara en kombination av graviditeten som sådan och eventuella besvär som gör att arbetsförmågan i det fysiskt påfrestande arbetet blir nedsatt i någon grad. Syftet med tillägget är att alla besvär – fysiska och psykiska – som har uppkommit

på grund av graviditeten eller som har förvärrats av graviditeten ska beaktas vid bedömningen av om graviditeten sätter ned kvinnans förmåga att utföra sitt förvärsarbete. Det är en skillnad mot dagens rättsläge eftersom psykiska tillstånd inte beaktas inom ramen för graviditetspenning för fysiskt påfrestande arbete.

Såväl trötthet som andra psykiska tillstånd kan påverka den gravidas förmåga att utföra fysiskt påfrestande arbetsuppgifter. Den gravida kan, på grund av trötthet och oro, ha svårt att utföra uppgifter på ett korrekt, säkert och ergonomiskt sätt, vilket kan innebära att hon inte kan utföra vissa uppgifter i den takt som arbetet kräver.

Tillägget innebär till exempel att det ska beaktas om en gravid kvinna som har störd nattsömn till följd av smärtor eller oro, och därför är trött under arbetsdagen, har svårare att utföra sitt fysiskt påfrestande arbete i den takt som arbetet kräver än om hon hade sovit som vanligt.

För att fysiska eller psykiska besvär ska beaktas krävs framöver, precis som avseende fysiska besvär i dag, att kvinnan redogör för sitt mående i ärendet om graviditetspenning. Hon behöver också beskriva hur hennes besvär bidrar till nedsättningen av arbetsförmågan. Om några besvär inte nämns i ansökan ska Försäkringskassan, precis som i dag, bedöma rätten till graviditetspenning enbart utifrån arbetets art och beskrivningen av arbetsförmågan.

Om de psykiska besvären är så påtagliga att de utgör sjukdom, är det sjukpenning som är den förmån som bör komma i fråga.

Oavsett om kvinnans besvär är fysiska eller psykiska behöver de inte ha uppkommit som en följd av arbetet för att beaktas. Besvären eller tillstånden ska däremot vara en följd av graviditet eller ha förvärrats eller blivit påtagliga på grund av graviditeten, för att de ska beaktas inom ramen för graviditetspenningen. Psykiska eller fysiska besvär utan koppling till graviditeten hanteras, precis som för icke-gravida, inom ramen för sjukpenningen (om de medför en nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel).

Precis som i dagsläget gäller att om de åberopade besvären är svårbedömda kan Försäkringskassan, vid behov, begära att de ska styrkas och/eller beskrivas av medicinsk personal.

Ett nytt *andra stycke* läggs till. Innebörden av stycket är att även sådana arbetsuppgifter som inte går att göra, eller endast med stor svårighet kan utföras, på grund av den gravida magen utgör fysiskt påfrestande arbetsuppgifter. Det kan till exempel röra sig om böj-

ningar eller kroppsställningar som hindras av magen under graviditeten. Det nya stycket tar alltså sikte på arbetsställningar och arbetsuppgifter som magen försvårar eller omöjliggör och som därmed gör att arbetet inte kan utföras helt eller delvis. Tillägget påverkar inte hur fysiskt påfrestande arbete enligt första stycket ska tolkas i övrigt.

Praxis i Försäkringskassans handläggning är i dagsläget sådan att gravida som på grund av magen inte fysiskt sett kan utföra sina arbetsuppgifter inte har rätt till graviditetspenning om inte arbetet anses vara fysiskt påfrestande i övrigt. Genom det föreslagna tillägget kommer även sådana fall omfattas av tillämpningsområdet för graviditetspenning vid fysiskt påfrestande arbetsuppgifter.

Utöver tilläggen i första och andra styckena innebär förslaget ingen ändring i sak i förhållande till dagens gällande rätt.

I likhet med vad som gäller enligt hittillsvarande tillämpning är det inte meningen att varje förvärvsarbete ska kunna berättiga till omplacering eller graviditetspenning (prop. 1978/79:168, s. 36). Först prövas därför om kvinnans arbete objektivt sett når upp till kriteriet ”fysiskt påfrestande”. Vid prövningen är det alltså inte tillräckligt att konstatera vilken yrkeskategori kvinnan tillhör utan man ska göra en bedömning av arbetsuppgifterna i varje enskilt fall. Därför är det de arbetsuppgifter som kvinnan rent faktiskt har, som ska ligga till grund för bedömningen om hon har ett fysiskt påfrestande arbete eller inte. (Jfr HFD 2011 ref. 25).

Såvitt gäller arbetsuppgifternas art tas hänsyn till om de är sådana att det fysiskt sett medför svårigheter för en gravid kvinna att utföra dem. Från denna synpunkt bör det särskilt beaktas om det i arbetet förekommer tunga lyft eller krav på att vissa svårare rörelser skall kunna utföras, om arbetet till stor del utförs gående och/eller stående, är av monoton karaktär eller om det ger ensidiga belastningar. (Prop. 1978/79:168, s. 36 och 51 samt HFD 2011 ref. 25 II). Var arbetet utförs är inte oväsentligt, till exempel kan arbete som till stor del sker i skog och mark anses utföras under fysiskt ansträngande förhållanden och om arbetet utförs i obekväma arbetsställningar ska det beaktas (HFD 2011 ref. 25 I). Det ska även beaktas om arbetet innebär att dra tunga saker eller arbete i trånga utrymmen. Det faktum att arbetet utförs ensam och att arbetsförhållandena ger små eller inga möjligheter till pauser är faktorer som kan göra att arbetet ses som fysiskt påfrestande (HFD 2011 ref. 25 II). Även att arbete utförs på ackord kan vara en försvårande faktor (FÖD 1981:19 V).

Även arbeten som på annat sätt än genom de exempel som har räknats upp här är fysiskt krävande kan ge rätt till graviditetspenning (jfr HFD 2013 ref. 14).

Det finns inget absolut krav på att de påfrestande arbetsuppgifterna måste återkomma med en viss, fastslagen regelbundenhet utan det kan räcka att arbetet kräver beredskap för att göra insatser som innebär avsevärd kroppsansträngning (FÖD 1982:34 I och II samt FÖD 1986:26).

Om arbetet tämligen regelbundet eller åtminstone till en inte obetydlig del innehåller objektivt fysiskt påfrestande arbetsuppgifter kan kriteriet ”fysiskt påfrestande arbete” anses vara uppfyllt.

Nästa fråga är om den gravida har nedsatt arbetsförmåga. Även om ett arbete är fysiskt krävande utgår ingen ersättning om i det enskilda fallet kvinnan har förmåga att utföra det utan hinder av graviditeten. Arbetsförmågan måste vara nedsatt med minst en fjärdedel. I arbetsförmågebedömningen ska kvinnans individuella förutsättningar alltid vägas in. Det ska göras en sammantagen bedömning av i vilken grad den gravida kan utföra arbetsuppgifterna utifrån hennes förmåga och eventuella besvär. Kvinnans egen bedömning är också en omständighet av betydelse (prop. 1978/79:168 s. 36 och 51 f.). Utifrån den sammantagna bedömningen avgörs om den gravida har en arbetsförmågenedsättning och hur stor den i så fall är. Det måste således, precis som i dagsläget, ske en bedömning från fall till fall (prop. 1978/79:168, s. 51).

I förarbetena står att om ledigheten inte är nödvändig för att skydda kvinnans hälsa under graviditeten bör inte graviditetspenning utgå (prop. 1978/79:168, s. 51). En liknande skrivning finns även i Mödraskyddsdirektivets artikel 5. Utredningen vill påpeka att detta uttalande inte innebär att det finns ett självständigt rekvisit som kräver att det ska vara visat att ledigheten är medicinskt nödvändig för att skydda kvinnans hälsa, för att graviditetspenning ska kunna utgå. Det räcker att förutsättningarna för graviditetspenning enligt lagtexten är uppfyllda. Det vill säga att den gravida har nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete med minst en fjärdedel och omplacering inte kan ske. Det ligger i sakens natur att ledigheten får förutsättas vara nödvändig för att skydda kvinnans hälsa när dessa förhållanden föreligger.

I *första stycket andra punkten* har formuleringen ”om hon inte kan omplaceras till annat mindre ansträngande arbete” förkortats till

”om hon inte kan omplaceras till annat arbete”. Ingen ändring i sak är avsedd. De överflödiga orden *mindre ansträngande* har tagits bort i syfte att skapa överensstämmelse med hur lagen är utformad i 10 kap. 3 § SFB. Enligt första stycket andra punkten gäller framöver, precis som i dag, att rätten till graviditetspenning förutsätter att den gravida inte har möjlighet att få andra arbetsuppgifter som hon kan utföra. Vad som närmare gäller i dessa delar framgår av författningskommentaren till föreslagna ändringar i föräldraledighetslagen (1995:584) och av avsnitt 12.16.

I *första stycket andra punkten* har det även lagts till en hänvisning även till de övriga paragrafer i föräldraledighetslagen som reglerar gravida arbetstagares rätt till omplacering.

Övervägandena finns i avsnitt 12.8 och 12.10.3

10 kap. 3 §

I paragrafen regleras rätten till graviditetspenning vid förbud mot förvärvsarbete. I andra stycket har det lagts till en hänvisning även till de övriga paragrafer i föräldraledighetslagen (1995:584) som reglerar gravida arbetstagares rätt till omplacering.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.3.

10 kap. 3 b §

Paragrafen är ny och reglerar rätten till icke-behovsprövad graviditetspenning. Det är alltså en förmån som inte behovsprövas, och som gravida som önskar vara helt eller delvis lediga under perioden från och med sju kalenderdagar före dagen för den beräknade förlossningen och fram till och med dagen före den faktiska förlossningen, kan få.

Icke-behovsprövad graviditetspenning är en arbetsbaserad förmån (6 kap. 6 § SFB) och ges på sjukpenningnivå. För att ha rätt till icke-behovsprövad graviditetspenning behöver den gravida uppfylla det så kallade 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § socialförsäkringsbalken. Det är samma villkor som behöver vara uppfyllt för att en försäkrad ska ha rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå för de första 180 uttagna föräldrapenningdagarna. 240-dagarsvillkoret är uppfyllt om föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den

beräknade tidpunkten för födelsen har varit försäkrad för sjukpenning enligt 6 kap. 6 § 3 socialförsäkringsbalken och under hela den tiden skulle ha haft rätt till en sjukpenning som överstiger lägstanivån för föräldrapenning.

Graviditetspenning kan endast ges till den gravida som har ett arbete. Icke-behovsprövad graviditetspenning kan dock ges även till andra som uppfyller 240-dagarsvillkoret. Så kan vara fallet för exempelvis föräldralediga, studerande och arbetslösa om de har en skyddad SGI som uppfyller 240-dagarsvillkoret.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

10 kap. 4 §

Paragrafen reglerar förmånsnivåerna för förmånerna i kapitel 10. Paragrafen ändras på så sätt att det läggs till att även icke-behovsprövad graviditetspenning ska ha samma förmånsnivåer dvs. lämnas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

10 kap. 5 §

Paragrafen reglerar hur samordning med andra förmåner ska ske.

Första stycket ändras på så sätt att icke-behovsprövad graviditetspenning läggs till. För icke-behovsprövad graviditetspenning gäller i denna del samma sak som för annan graviditetspenning, dvs. att förmånen inte lämnas till den del den försäkrade för samma tid får sjukpenning eller sjuklön m.m.

Paragrafen ges även ett nytt *andra stycke* där det anges att graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning inte lämnas för samma tid. Den gravida kvinna som har fått behovsprövad graviditetspenning beviljad för en period som även omfattar förmånperioden för icke-behovsprövad graviditetspenning, behöver inte ansöka om icke-behovsprövad graviditetspenning utan kan fortsätta ta emot den behovsprövade förmånen fram till och med dagen före förlossningen. Den som har graviditetspenning på deltid, men vill vara helt ledig med förmån under denna period, behöver dock komplettera sin deltidsgraviditetspenning med icke-behovsprövad graviditetspenning på deltid.

För både graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning gäller att förmånerna inte utges till den del den försäkrade för samma tid får föräldrapenning. Detta följer av 10 kap. 10 och 11 §§ samt 11 kap. 14 § SFB.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

10 kap. 6 §

Paragrafen reglerar förmånsperioden för graviditetspenning vid ned-satt arbetsförmåga enligt 10 kap. 2 §.

Paragrafen ändras på så sätt att *tidpunkten* byts ut mot *dagen* och *barnets födelse* byts ut mot *förlossningen*. Ingen betydelskillnad är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.3.

10 kap. 7 b §

Paragrafen är ny och stadgar att icke-behovsprövad graviditetspenning lämnas för varje dag i förmånsperioden som den gravida kvinnan inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete. Förmånsperioden utgörs av de sju sista kalenderdagarna före dagen för beräknad förlossning samt varje dag därefter fram till och med dagen före den faktiska förlossningen. Den gravida kan välja att vara helt eller delvis ledig med icke-behovsprövad graviditetspenning en eller flera dagar.

Villkoret att kvinnan inte ska förvärvsarbeta, eller ska avstå från förvärvsarbete, är formulerat på samma sätt som det som gäller för föräldrapenning enligt 12 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. Det innebär att hon antingen avstår från ett förvärvsarbete hon annars skulle ha utfört, om hon inte vore ledig med icke-behovsprövad graviditetspenning, eller att hon – även om hon inte har något inplanerat eller förväntat arbete – inte förvärvsarbetar. Den gravida behöver alltså inte ha en anställning eller några tänkta arbetspass under den aktuella förmånsperioden. Det räcker att hon har en sjukpenninggrundande inkomst, uppfyller 240-dagarsvillkoret (se 10 kap. 3 b §) och inte arbetar under den tid som hon får icke-behovsprövad graviditetspenning för.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

10 kap. 7 c §

Paragrafen är ny och stadgar att graviditetsspenning och icke-behovsprövad graviditetsspenning inte betalas ut när den gravida har semester.

Övervägandena finns i avsnitt 12.15.

10 kap. 8 §

I paragrafen regleras hur länge graviditetsspenning kan lämnas.

Paragrafen ändras på så sätt att *tidpunkten* byts ut mot *dagen* och *barnets födelse* byts ut mot *förlossningen*. Ingen betydelseskillnad är avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.3.

Bestämmelsen ändras också på så sätt att graviditetsspenning och icke-behovsprövad graviditetsspenning kan lämnas som längst till och med dagen före förlossningen.

Övervägandena finns i avsnitten 12.10 och 12.12.

10 kap. 10 §

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om hur graviditetsspenning beräknas. Det framgår att beräkningen görs enligt bestämmelserna om sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst, med vissa undantag.

Paragrafen ändras även på så sätt att det anges att icke-behovsprövad graviditetsspenning beräknas på samma sätt som graviditetsspenning.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

10 kap. 11 §

Paragrafen innehåller ytterligare bestämmelser om hur graviditetspenning beräknas. Det framgår att det som föreskrivs om sjukpenning gäller i tillämpliga delar även i fråga om graviditetspenning, med vissa undantag.

Andra stycket ändras på så sätt att det som gäller för graviditetspenning även ska gälla icke-behovsprövad graviditetspenning.

Ändring görs även med innebörden att taket för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst, för graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning, höjs från 7,5 till 10 prisbasbelopp. Det görs även ett tillägg med innebörden att vid icke-behovsprövad graviditetspenning tillämpas samma inkomsttak som för graviditetspenningen. Ändringarna innebär att taket för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst vid graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning läggs på samma nivå som inkomsttaket för sjukpenning för närvarande är på.

Övervägandena finns i avsnitten 12.6 och 12.12.

13 kap. 36 §

Paragrafen anger hur hel tillfällig föräldrapenning ska beräknas bl.a. när den försäkrade annars skulle ha fått graviditetspenning. Paragrafen ändras så att samma beräkningsregel gäller för de fall den försäkrade ska få tillfällig föräldrapenning för tid då annars icke-behovsprövad graviditetspenning skulle ha lämnats.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

15 kap. 8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om flerbarnstillägg. Genom ändringen tas flerbarnstillägget för det andra barnet bort.

Övervägandena finns i avsnitt 12.26.

24 kap. 3 §

Paragrafen räknar upp vilka förmåner enligt socialförsäkringsbalken, förutom sjukpenning, som sjukpenninggrundande inkomst ligger till grund för beräkning av. Paragrafen ändras på så sätt att icke-behovsprovad graviditetsspenning läggs till i uppräknningen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

27 kap. 2 §

Paragrafen reglerar försäkrade personers rätt till sjukpenning.

Paragrafen ändras på så sätt att ett nytt tredje stycke införs. Det nya tredje stycket förtydligar vad som ska bedömas som sjukdom inom sjukförsäkringen och syftar till att gravida inte ska diskrimineras i bedömningen av deras rätt till sjukpenning.

Det nya tredje stycket utgör en kodifiering av Svea hovrätts dom den 30 september 2010 i mål nr T 9430-09. Enligt rättsfallet gjorde Försäkringskassan sig skyldig till direkt könsdiskriminering enligt 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567)¹ när myndigheten beaktade den bakomliggande orsaken till de aktuella kvinnornas besvär, dvs. graviditet, och därigenom tillämpade en särskild och strängare bedömningsnorm av om symtomen utgör sjukdom än för en hypotetisk "icke-gravid man". Den omständigheten att kvinnorna var gravida hade medfört att kvinnorna fått en mer restriktiv bedömning av sjukdomsrekvisitet.

Bakgrunden till att gravida har särbehandlats vid bedömningen av vad som utgör sjukdom är ett uttalande i Socialvårdskommitténs betänkande SOU 1944:15 (s. 162) som har kommit att bli vägledande i tillämpningen av sjukpenningreglerna för gravida. Kommittén uttalade bl.a. att *"De störningar och fysiologiska förändringar, som sammanhånga med det naturliga åldrandet eller med havandeskap och barnsbörd äro tydligen icke att betrakta såsom sjukdomar, enär de stå i samband med den normala livsprocessen."* Att tillämpa en sådan begränsning i vad som anses som sjukdom hos gravida blir dock, såsom hovrättsdomen visar, diskriminerande. Därför ska uttalandet inte följas. Syftet med den nya lagtexten är alltså att radera betydelsen av

¹ Vid tidpunkten för domen var motsvarande bestämmelse i den då gällande 3 § lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering tillämplig.

Socialvårdskommitténs uttalande från 1944 avseende havandeskap och barnsbörd.²

Det är inte bedömningen av arbetsförmågans nedsättning som är fokus i lagförslaget. Det är det andra rekvisitet för att kunna beviljas sjukpenning, dvs. frågan om den gravida är sjuk eller inte, som i tillämpningen har lett till diskriminering av gravida. Det är således bedömningen av vad som utgör sjukdom som ska rättas till med hjälp av lagförslaget.

För att undvika diskriminering av gravida inom sjukförsäkringen ska en jämförelsemetod användas vid bedömningen av om den gravida är sjuk eller inte. Innan det konstateras att en gravid försäkrad inte är sjuk, ska frågan ställas om en icke-gravid försäkrad hade ansetts vara sjuk under åberopande av motsvarande, liknande eller jämförbara symtom som den gravida uppvisar. Om svaret är ja ska även den gravida försäkrade anses vara sjuk.

Om den gravida bedöms vara sjuk behöver ingen jämförelse göras. Först när det övervägs att inte betrakta den gravida som sjuk behöver jämförelsen göras. Jämförelsen fungerar då som ett extra kontrollsteg för att undvika att gravida bedöms mer restriktivt än andra.

Diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen tar sikte på situationer som är jämförbara – inte likadana.³ När jämförelsen görs mellan en gravid och en icke-gravid behöver de därför, till exempel, inte ha samma diagnos. En icke-gravid kan inte ha foglossning eller havandeskapsförgiftning, jämförelsen får då i stället göras genom att man tänker sig att den icke-gravida har symtom som är jämförbara med de symtom som den gravida uppvisar.

Det finns graviditetsspecifika diagnoser, exempelvis foglossning, men även om diagnosen är specifik för gravida resulterar den i symtom och arbetsförmågenedsättning av mer allmängiltig karaktär. Det är givetvis inte tanken att en gravid med foglossning inte ska kunna anses vara sjuk endast på grund av att en icke-gravid inte kan få foglossning. I stället får besvär orsakade av foglossningen jämföras med ryggvärk eller någon annan diagnos med smärta och rörelseinskränkning. Det är de faktiska symtomen och arbetsförmågenedsättningen som ska vara avgörande, inte diagnosen.

² I vilken mån uttalandet fortfarande ska ha relevans vid störningar och fysiologiska förändringar som sammanhänger med det naturliga åldrandet tar utredningen inte ställning till.

³ Se 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567) och jämför prop. 2013/14:198, s. 63.

Tredje stycket ska inte tolkas motsatsvis, dvs. det krävs inte att det i samtliga fall finns en hypotetisk icke-gravid jämförelseperson som hade ansetts vara sjuk under liknande förutsättningar.

För vissa diagnoser finns det redan i dag rätt till sjukpenning eftersom de anses vara sjukdom enligt första stycket. Dessa är t.ex. hotande förtidsbörd, hotande missfall, otillräcklig fostertillväxt, tillstånd vid flerbarnsgravitet och RH-immunisering (jfr prop. 1994/95:147 s. 20). Detta gäller även fortsatt och någon jämförelse behöver inte göras i dessa fall.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

28 kap. 6 §

Paragrafen upplyser om ett antal situationer när sjukpenning alltid ska kalenderdagsberäknas. Den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetsspenning läggs till i paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

46 kap. 18 §

Paragrafen stadgar att smittbärrpenning ska minskas med ett antal uppräknade förmåner i den utsträckning förmånerna lämnas för samma tid. Paragrafen ändras på så sätt att icke-behovsprövad graviditetsspenning läggs till som en sådan förmån som smittbärrpenning ska minskas med.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

106 kap. 4, 38 och 39 §§

Paragraferna stadgar, genom hänvisning till 106 kap. 12–14 §§, att vissa förmåner – bl.a. graviditetsspenning och sjukpenning – inte lämnas till den som vårdas enligt lagen (1990:52) med bestämmelser om vård av unga, är intagen i anstalt m.m. Det stadgas även att avdrag från förmån ska göras för kostnad för uppehälle i HVB-hem med missbruksbehandling med 80 kr per dag. Paragraferna ändras på så sätt att de även gäller den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetsspenning.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

110 kap. 16 §

Paragrafen stadgar att Försäkringskassan får begära att den gravida kvinnan lämnar in ett utlåtande från sin arbetsgivare i ärenden om graviditetspenning.

Paragrafen ändras på så sätt att Försäkringskassan i stället ska vända sig till kvinnans arbetsgivare för att begära in utlåtande när det gäller graviditetspenning, om det inte är uppenbart obehövligt. En situation när det är uppenbart obehövligt är till exempel om ett fullständigt utlåtande redan har lämnats in i samband med kvinnans ansökan om graviditetspenning. Det skulle också i undantagsfall kunna röra sig om att Försäkringskassan redan har fått all information som behövs på annat sätt. Den nya regeln innebär att det inte längre ska vara den enskilda gravida som ansvarar för att utlåtande från hennes arbetsgivare inkommer till Försäkringskassan.

Det arbetsgivarutlåtande som avses är samma typ av utlåtande som används i ärenden om graviditetspenning i dag. På den blankett som Försäkringskassan har tagit fram fyller arbetsgivaren i uppgifter om hur den gravida arbetar, i vilken mån hon är förhindrad av graviditeten att arbeta och varför, vilka möjligheter som har övervägts gällande anpassning och omplacering osv.

Arbetsgivare är skyldiga att lämna uppgifter på Försäkringskassans begäran, se vidare i kommentaren till 110 kap. 31 § SFB.

Övervägandena finns i avsnitt 12.9.

110 kap. 31 §

Arbetsgivare har enligt 110 kap. 31 § SFB en uppgiftsskyldighet som anger att de, på begäran, ska lämna Försäkringskassan uppgifter om en anställd – uppgifter som avser en namngiven person – som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Genom den nya paragrafens tredje stycke utvidgas arbetsgivarnas uppgiftsskyldighet – såvitt avser graviditetspenning – till att även gälla uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena. Här avses till exempel information om vilka arbetsuppgifter den gravida har, hur hennes arbetstid är förlagd och vilka möjligheter som finns till anpassning och omplacering. När det gäller möjlighet till anpassning och omplacering kan arbetsgivaren behöva lämna vissa uppgifter om hur verksamheten på arbetsplatsen är organiserad.

Uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare är straffsanktionerad och en arbetsgivare som underlåter att fullgöra uppgiftsskyldigheten enligt 110 kap. 31 § kan dömas till penningböter (115 kap. 4 § SFB). Detta kommer att gälla även skyldigheten för arbetsgivare att lämna uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena.

Övervägandena finns i avsnitt 12.9.

110 kap. 49 och 56 §§

Paragraferna reglerar att den som är berättigad till bl.a. graviditetspenning är skyldig att meddela Försäkringskassan sin vistelseadress när hon vistas annat än tillfälligt på annan adress, vid risk att förmånen annars får dras in eller sättas ned. Paragraferna ändras så att de även omfattar icke-behovsprövad graviditetspenning.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt den *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 juli 2025.

Enligt den *andra punkten* gäller äldre föreskrifter fortfarande i fråga om graviditetspenning som avser tid före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelsen tydliggör att det inte är tidpunkten när Försäkringskassan fattar sitt beslut om graviditetspenning som är avgörande för vilka regler som ska tillämpas, utan vilka dagar ansökan gäller för. Den som ska beviljas graviditetspenning för en period som sträcker sig över dagar både innan och efter den 1 juli 2025 kommer således att få graviditetspenning enligt de äldre föreskrifterna, för tid innan ikraftträdande, och enligt de nya föreskrifterna för tid efter ikraftträdandet.

Enligt den *tredje punkten* tillämpas de nya bestämmelserna i 110 kap. 16 och 31 §§ på ansökningar om graviditetspenning som inkommer till Försäkringskassan efter ikraftträdandet. Den nya uppgiftsskyldigheten som innebär att arbetsgivare, när det gäller graviditetspenning, på begäran ska lämna uppgifter till Försäkringskassan om arbetet och arbetsförhållandena ska tillämpas på ansökningar om graviditetspenning som inkommer till Försäkringskassan den 1 juli 2025 eller senare. Försäkringskassan ska begära att den gravida kvinnan lämnar in utlåtande från arbetsgivaren i ärenden där ansökan inkom

före den 1 juli 2025, och begära utlåtande direkt från arbetsgivaren i ärenden där ansökan inkommer den 1 juli 2025 eller senare.

Övervägandena finns i kapitel 13.

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

4 §

Paragrafen anger bl.a. att kvinnliga arbetstagare har rätt till hel ledighet i samband med sitt barns födelse under minst sju veckor före beräknad förlossning (så kallad mammaledighet).

Paragrafen ändras på så sätt att den beräknade *tidpunkten* för förlossningen ändras till den beräknade *dagen* för förlossningen, eftersom reglerna om gravida i både SFB och FLL tar sikte på dagen för beräknad förlossning, inte en beräknad tidpunkt för förlossningen.

I paragrafens *tredje stycke* rättas ett stavfel.

Det läggs till ett nytt *fjärde stycke* med anledning av den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetsspenning. Gravida försäkrade, som önskar vara lediga, ges i 10 kap. 3 b § socialförsäkringsbalken rätt att få icke-behovsprövad graviditetsspenning från och med den sjunde kalenderdagen före dagen för den beräknade förlossningen fram till och med dagen före den faktiska förlossningen. I det nya stycket anges att gravida arbetstagare har rätt till en fjärdedels, halv, tre fjärdedels eller hel ledighet från och med den sjunde kalenderdagen före beräknad förlossning till och med dagen före faktisk förlossning (dvs. samma period som är förmånsperiod för icke-behovsprövad graviditetsspenning). Rätten till ledighet är dock inte kopplad till ett faktiskt uttag av förmånen icke-behovsprövad graviditetsspenning, eller någon annan socialförsäkringsförmån.

Den som vill utnyttja rätten till ledighet enligt 4 § FLL ska enligt 13 § FLL anmäla det till arbetsgivaren senast två månader i förväg eller, om det inte kan ske, så snart som möjligt. Vid anmälan ska arbetstagaren ange vilka dagar hon avser att vara ledig och i vilken omfattning.

Den nya ledighetsrätten enligt 4 § fjärde stycket gäller alltså både hel ledighet och delledighet i omfattningarna tre fjärdedelar, halv och en fjärdedel. Omfattningen av ledigheten beräknas utifrån kvinnans faktiska arbetstid, dvs. hennes ordinarie arbetstid. Om kvinnan vanligtvis arbetar 32 timmar per vecka och tar ledigt för att erhålla

en fjärdedels icke-behovsprövad graviditetspenning har hon alltså rätt att vara ledig åtta timmar per vecka. Det ska således inte göras en bedömning utifrån så kallad normalarbetstid som används inom föräldrapenningen (jfr 12 kap. 9 § SFB).

Ledighet enligt 4 § fjärde stycket FLL räknas inte som en av de maximalt tre perioder av ledighet som får tas ut per kalenderår enligt 10 § FLL. Ett avbrott i föräldraledighet för ledighet enligt 4 § fjärde stycket FLL medför inte att föräldraledigheten, av den anledningen, ska anses uppdelad i flera perioder (se vidare författningskommentaren till 10 § FLL).

Övervägandena finns i avsnitt 12.13.

10 §

Paragrafen anger att ledigheten får delas upp på högst tre perioder för varje kalenderår. Det gäller med undantag för bl.a. ledighet med tillfällig föräldrapenning.

Första stycket ändras på så sätt att det läggs till vilka typer av ledigheter som bestämmelsen gäller för. Detta är ingen skillnad i sak mot vad som gäller i dag utan är endast ett förtydligande. Ändringen medför en följdändring i *andra stycket* eftersom det där inte längre behöver göras undantag för ledighet med tillfällig föräldrapenning enligt 8 § FLL. Det följer i stället av första stycket att bestämmelsen inte gäller för ledighet enligt 8 § FLL. Sedan tidigare är det uttryckligen reglerat att 10 § FLL inte är tillämplig på ledighet enligt 4 § andra stycket FLL för att amma barnet (se 4 § tredje stycket FLL). Detta kommer fortsatt att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 12.18.

Det läggs även till ett nytt *tredje stycke* som anger att en period av föräldraledighet som hade ansetts som en sammanhållen period inte ska betraktas som två perioder för att ledighet enligt 4 § fjärde stycket FLL har infallit inom ramen för denna period. Det innebär att en gravid kvinna som går på föräldraledighet, med eller utan föräldrapenning, kan avbryta den perioden för att vara ledig enligt 4 § fjärde stycket FLL och sedan påbörja sin föräldraledighet igen. Detta utan att föräldraledighetsperioden av den anledningen ska anses ha delats upp. Om föräldraledighet har ansökts om i sådan utsträckning samt på sådant sätt att den, bortsett från ledigheten enligt 4 § fjärde stycket FLL, hade betraktats som en ledighetsperiod

enligt i dag gällande regler – ska föräldraledigheten även med en ledighetsperiod enligt 4 § fjärde stycket FLL ses som endast en period. För att detta ska gälla behöver föräldraledigheten och ledigheten enligt 4 § fjärde stycket FLL tas ut i direkt anslutning till varandra. Om det finns en dags glapp mellan en period med föräldraledighet, före eller efter perioden med ledighet enligt 4 § fjärde stycket FLL, är det fråga om flera perioder. För frågan om perioder saknar det relevans om ledigheten enligt 4 § fjärde stycket tas ut på heltid eller deltid.

Övervägandena finns i avsnitt 12.16.1.

18 §

Paragrafen anger att bl.a. en gravid har rätt att bli omplacerad till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner om hon är förbjuden att fortsätta sitt vanliga arbete på grund av risker i arbetsmiljön.

Till paragrafen görs ett tillägg om att rätten till omplacering gäller både på heltid och deltid. Deltidsomplacering kan dels bli aktuell om kvinnan kan arbeta kvar med sina arbetsuppgifter i viss mån. Till exempel om endast halva hennes tjänst innehåller risker så har hon rätt att, om det är möjligt, bli omplacerad under den andra halvan av arbetstiden. Dels kan deltidsomplacering bli aktuellt när kvinnan är förbjuden att arbeta i sitt vanliga arbete helt och hållet, men det endast finns en möjlighet till omplacering på deltid. Då kan kvinnan vara ledig på deltid och arbeta i en omplaceringstjänst på deltid.

Skrivningen om rätt till bibehållna anställningsförmåner ska naturligtvis inte tolkas som att en gravid, som är omplacerad på halvtid och ledig med graviditetspeppning på halvtid, har rätt till bibehållen heltidslön. Möjligheten att ge gravida ledigt utan anställningsförmåner framgår i 20 § andra stycket FLL.

Övervägandena finns i avsnitt 12.16.6.

19 §

Paragrafen anger att bl.a. en gravid har rätt att bli omplacerad till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner om hon inte kan fortsätta arbeta med sitt vanliga arbete på grund av att hon har ned-satt arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete.

Första stycket ändras genom att fysiskt påfrestande arbetsuppgifter byts ut till fysiskt påfrestande arbete, för att stämma överens med formuleringarna i socialförsäkringsbalken och i 18 § FLL. Ingen skillnad i sak är avsedd.

Till *första stycket* görs även ett tillägg om att rätten till omplacering gäller både på heltid och deltid. Deltidsomplacering kan dels bli aktuell om kvinnan kan arbeta kvar med sina arbetsuppgifter i viss mån. Den som har nedsatt arbetsförmåga i ett fysiskt påfrestande arbete kan ibland fortsätta att utföra en del av sina vanliga arbetsuppgifter, då har hon rätt att, om det är möjligt, bli omplacerad i den omfattning hennes arbetsförmåga är nedsatt. Deltidsomplacering kan också bli aktuellt när kvinnans arbetsförmåga är helt nedsatt i det vanliga arbetet, men det endast finns en möjlighet till omplacering på deltid. Då kan kvinnan vara ledig på deltid och arbeta i en omplaceringstjänst på deltid.

Skrivningen om rätt till bibehållna anställningsförmåner ska naturligtvis inte tolkas som att en gravid, som är omplacerad på halvtid och ledig med graviditetspeppning på halvtid, har rätt till bibehållen heltidslön. Möjligheten att ge de gravida ledigt utan anställningsförmåner framgår i 20 § andra stycket FLL.

Övervägandena finns i avsnitt 12.16.6.

Det ska även nämnas att gravida, liksom andra arbetstagare, har rätt till anpassningar så att hänsyn tas till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Rätten till anpassningar följer av arbetsmiljölagstiftningen (se framför allt 3 kap. 3 § andra stycket arbetsmiljölagen [1977:1160]). Det ligger i sakens natur att mindre ingripande åtgärder prövas i första hand. Om anpassning inte kan göras, eller inte är tillräcklig, blir rätten till omplacering aktuell. Detta är ingen ändring mot tidigare utan förtydligar vad som redan gäller. Till exempel kan en första åtgärd vara att den gravida får ett arbetshjälpmedel eller ges möjlighet att förlägga rasterna på mer lämpligt sätt. Om liknande försök inte är tillräckliga kan det bli aktuellt med till exempel en viss omfördelning av arbetsuppgifter eller, om det behövs, omplacering till annat arbete. Övervägandena finns i avsnitten 12.16.2, 12.16.4 och 12.16.7.

Andra stycket ändras på så sätt att den beräknade *tidpunkten* för förlossningen till den beräknade *dagen* för förlossningen. Det är ingen ändring i sak mot tidigare utan syftar till att undvika missförstånd.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.3.

20 §

Paragrafen innehåller ytterligare regler för omplacering av gravida m.fl.

I *första stycket* förtydligas samma sak som i 18 och 19 §§ FLL, nämligen att rätten till omplacering gäller heltid eller deltid.

Övervägandena finns i avsnitt 12.16.6.

21 §

Paragrafen innehåller bl.a. bestämmelser om anmälningstid för den som vill utnyttja sin rätt till omplacering.

Regeln om att den kvinna som har behov av omplacering på grund av risker i arbetsmiljön (18 §) ska anmäla behovet till arbetsgivaren så snart det kan ske, tas bort. I dessa fall behöver kvinnan inte anmäla behovet av omplacering utan arbetsgivaren ska, utan sådan anmälan, överväga om det finns någon möjlighet till omplacering om riskbedömningen har resulterat i att det finns risker i arbetsmiljön som inte kan undanröjas och kvinnan inte kan arbeta kvar ens med anpassningar. Regeln om anmälningstid på en månad för kvinnor som har behov av omplacering på grund av nedsatt arbetsförmåga i fysiskt påfrestande arbeten behålls. Övervägandena finns i avsnitt 12.16.3.

Paragrafen ändras också på så sätt att det anges att arbetsgivaren, om omplacering inte kan ske, ska pröva möjligheten till omplacering minst varannan månad, om det inte är obehövt. Att arbetsgivaren fortlöpande ska pröva möjligheterna till omplacering gäller redan i dag, men med tillägget definieras hur lång tid det maximalt får gå mellan sådana prövningar. Om det är obehövt, till exempel om det redan från början är uppenbart att någon omplacering inte kommer att gå att få till stånd innan graviditeten är passerad, behöver någon förnyad prövning av omplaceringsmöjligheterna inte göras.

Övervägandena finns i avsnitt 12.16.9.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 juli 2025. Utredningen har bedömt att några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.3 Förslaget till lag om ändring i semesterlagen (1977:480)

17 a §

Paragrafen reglerar vilken frånvaro från arbetet som är semesterlönegrundande.

Första stycket ändras på så sätt att tid för vilken den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning utges blir semesterlönegrundande.

Övervägandena finns i avsnitt 12.15.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 juli 2025. Utredningen har bedömt att några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.4 Förslagen till ändringar i bestämmelserna om studiestöd

15.4.1 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

2 kap. 10 §

Paragrafen innehåller upplysningsbestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den s.k. restkompetensen kan meddela föreskrifter om att studiehjälp får lämnas för tid då den studerande är sjuk samt vid några andra uppräknade former av ledighet.

I *andra stycket* införs en bestämmelse om att regeringen får meddela föreskrifter om att studiehjälp får lämnas vid ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida.

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

3 kap. 24 §

Paragrafen innehåller upplysningsbestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den s.k. restkompetensen kan meddela föreskrifter om att studiemedel får lämnas för tid då den studerande är sjuk och vid några andra uppräknade former av ledighet.

I *andra stycket* införs en bestämmelse om att regeringen får meddela föreskrifter om att studiemedel får lämnas vid ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida.

Tredje stycket, som är nytt, upplyser om att regeringen får meddela föreskrifter om att studiemedel som lämnas vid ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida inte ska ingå i det antal veckor som studiemedel högst får lämnas för. Se vidare i författningskommentaren till 3 kap. 32 j § studiestödsförordningen (2000:655).

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt den *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 juli 2025.

Enligt den *andra punkten* gäller äldre föreskrifter fortfarande i fråga om studiestöd som avser tid före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.4.2 Förslaget till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

2 kap. 21 §

I paragrafen anges att Centrala studiestödsnämnden (CSN) får meddela närmare föreskrifter om studerandes rätt till studiehjälp vid olika typer av ledighet, bl.a. ledighet på grund av tillfällig vård av barn.

Paragrafen ändras på så sätt att även ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida läggs till som en sådan ledighet som CSN får meddela föreskrifter om rätt till studiehjälp vid. Här definieras närmare vilken situation som avses, eftersom CSN inte bör ges ett alltför brett bemyndigande (jfr 2 kap. 10 och 3 kap. 24 § studiestödslagen [1999:1395]). Situationen som avses är ledighet vid graviditet om studiemiljön innehåller risk för skadlig inverkan på den gravidas

hälsa, graviditeten eller fostret och den gravida inte kan erbjudas anpassad studiemiljö eller omplacering till annan studiemiljö så att hon kan fortsätta studera. Närmare beskrivning finns under kommentaren till 3 kap. 32 j §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

3 kap. 32 j §

Paragrafen är ny och stadgar att en studerande som studerar med studiemedel och som är gravid har rätt att behålla studiemedlen under den tid då hon helt eller delvis avstår från studier på grund av att hon inte kunnat erbjudas anpassad studiemiljö eller omplaceras från en studiemiljö som innehåller risk för skadlig inverkan på hennes hälsa, graviditeten eller fostret. Detta är vad som avses med begreppet *ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida*.

Vad som avses med risker i studiemiljön för gravida är en situation som för den studerande motsvarar den som en arbetstagare eller egenföretagare befinner sig i när 10 kap. 3 eller 3 a § socialförsäkringsbalken blir aktuell. Studerande omfattas dock inte av föräldraledighetslagen (1995:584) så någon regelrätt prövning av om en omplacering enligt föräldraledighetslagen är möjlig kan inte ske. I stället är det upp till läroanstalten att, i samråd med kvinnan, försöka anpassa studierna – eller lägga om den individuella studieplanen – så att hon kan fortsätta studera även under graviditeten. Detta benämns omplacering i lagtexten. Med omplacering menas i detta sammanhang ett tillfälligt byte av kurs, ändrad studieplan eller byte av praktikplats. Det finns ingen tydlig gräns mellan anpassningar och omplacering. En anpassning eller omplacering kan till exempel även vara att låta den gravida studeranden skjuta upp vissa moment till senare – när graviditeten är över – och att hon i stället får utföra riskfria studiemoment under graviditeten. Om det inte är möjligt eller tillräckligt med anpassning eller omplacering behöver den gravida studerande vara ledig och kan då ha rätt till att behålla sitt studiestöd.

Studieledighet med bibehållen ersättning vid risker i studiemiljön för gravida torde endast bli aktuellt vid vanliga ”skrivbordsstudier” i undantagsfall. I första hand är det olika former av praktik som skulle kunna innebära risk, men även studier i kemi, fysiska moment inom

polisutbildning, vårdutbildning eller yrkesutbildning och liknande kan innebära sådana risker som den gravida inte bör utsättas för.

Det är läroanstalten som, i samråd med den gravida och eventuell anordnare av praktik eller liknande, avgör om ett moment på en utbildning innebär en sådan risk för den gravida att hon inte bör delta i det. Bedömningen görs i enlighet med arbetsmiljörégleringen. Till stöd för att avgöra vad som är risk för gravida kan Arbetsmiljöverkets föreskrifter för gravida och ammande (AFS 2007:5) användas. Rådgivning kan även i förekommande fall sökas hos arbetsmiljömedicinska kliniker eller företagshälsovård. Utbildningsanordnare måste redan i dag avgöra om moment inom utbildningen innebär risker för gravida studerande. Närmare verkställighetsföreskrifter får beslutas av Centrala studiestödsnämnden.

I läroanstaltens bedömning av riskerna ingår att avgöra om riskerna kan undanröjas eller om studierna respektive praktiken kan anpassas på så sätt att den gravida kan genomföra momenten utan risk för skadlig inverkan. Att läroanstalten har ett ansvar för att undanröja risker och anpassa studierna följer av arbetsmiljölagen (1977:1166) och AFS 2007:5. Den anpassning som avses i studiestödsförordningen ska ses som en påminnelse om, och hänvisning till, arbetsmiljöréglerarna. Först när anpassning inte är möjlig eller tillräcklig ska läroanstalten överväga om den gravida kan omplaceras till annan studiemiljö.

Rätten att behålla studiemedel vid risker i studiemiljön för gravida gäller både vid hel och delledighet. Om den gravida exempelvis behöver avstå från en fjärdedel av sina studier, för att studierna i denna del innebär risk, men kan fortsätta studera tre fjärdedelar – ska hon kunna behålla hela sitt studiestöd under den period hon behöver studera i omfattningen tre fjärdedelar.

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 enligt 3 kap. 8 § studiestödslagen (1999:1395). Lediga veckor med studiemedel räknas i dagsläget inte in i totala antalet veckor om ledigheten beror på sjukdom, vård av barn, vård av närstående m.m. Detta regleras i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

3 kap. 32 k §

Paragrafen är ny och anger när ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida ska anmälas.

Den gravida som behöver avstå studier på grund av risker i studiemiljön ska anmäla ledigheten till Centrala studiestödsnämnden (CSN) när den inleds, eller, om det finns särskilda skäl, efter det att den har inletts. Något krav på läkarintyg eller annat sakkunnigt-låtande finns inte. Däremot kan det bli aktuellt för CSN att begära en försäkran, eller liknande, från läroanstalten om att den gravida är förhindrad att studera på grund av risker i studiemiljön för gravida och att anpassning eller omplacering inte kunnat göras. Det ankommer på CSN att lämna närmare föreskrifter om detta samt att vid behov utarbeta en blankett.

I paragrafen anges även att vid beräkning av ledighetsperiodens längd motsvarar en kalendervecka sju dagar.

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

3 kap. 32 l §

Paragrafen är ny och ger Centrala studiestödsnämnden rätt att meddela föreskrifter om verkställigheten av 32 j och 32 k §§.

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

4 kap. 10 §

Paragrafen anger att särskilda regler gäller för återbetalning av studielån i vissa fall.

Paragrafen ändras på så sätt att de särskilda återbetalningsreglerna i 4 kap. 11 § ska gälla även för ledighetsperioder på grund av risker i studiemiljön för gravida.

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

4 kap. 11 §

Paragrafen anger att studielån som avser den del av en sjukperiod eller vårdperiod eller som följer efter en karenstid om 30 dagar inte ska betalas tillbaka. Paragrafen ändras på så sätt att samma sak även

ska gälla för ledighetsperioder på grund av risker i studiemiljön för gravida.

Reglerna om avskrivning av lån i 4 kap. 10 och 11 §§ gäller även för omställningsstudielån (23 § förordningen [2022:857] om omställningsstudiestöd). Omställningsstudielån som utgått under ledig tid på grund av risker i studiemiljön för gravida, behöver alltså inte betalas tillbaka till den del ledighetsperioden överstiger 30 dagar.

Vidare anger bestämmelsen regler om sammanläggning av ledighetsperioder. Paragrafen ändras på så sätt att det stadgas att två eller flera perioder med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida räknas som en sammanhängande ledighetsperiod, om den senare perioden börjar inom 20 dagar efter det att den tidigare slutade.

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt den *första punkten* ska förordningen träda i kraft den 1 juli 2025.

Enligt den *andra punkten* gäller äldre föreskrifter fortfarande i fråga om studiestöd som avser tid före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.4.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:527) om studiestartsstöd

24 §

I paragrafen anges att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om att studiestartsstöd får lämnas för tid då den studerande är sjuk eller vid några andra uppräknade former av ledighet.

Paragrafen ändras på så sätt att ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida läggs till i uppräknningen av ledigheter som regeringen får meddela föreskrifter om att studiestartsstöd får lämnas vid.

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt den *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 juli 2025.

Enligt den *andra punkten* gäller äldre föreskrifter fortfarande i fråga om studiestartsstöd som avser tid före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.4.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2017:532) om studiestartsstöd

15 a §

Paragrafen är ny och anger att bestämmelserna i studiestödsförordningen (2000:655), om studiemedel i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida och de föreskrifter som meddelats i anslutning till de bestämmelserna, också ska tillämpas när det gäller studiestartsstöd. Detta gäller med ett undantag, nämligen att bestämmelsen om att veckor med studiemedel under ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida inte ska räknas med i det högsta antalet veckor som studiemedel får medges för, inte gäller för studiestartsstöd (se vidare i 16 §).

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

16 §

Paragrafen anger att studiestartsstöd som lämnas i samband med sjukdom, och vissa andra ledigheter, ska räknas med vid beräkningen av det antal veckor för vilka studiestartsstöd högst får lämnas enligt 16 § lagen (2017:527) om studiestartsstöd. Paragrafen ändras på så sätt att samma sak ska gälla även för ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida.

Paragrafen ändras även på så sätt att Centrala studiestödsnämnden ges rätt att meddela närmare föreskrifter om studiestartsstöd i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida.

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt den *första punkten* ska förordningen träda i kraft den 1 juli 2025.

Enligt den *andra punkten* gäller äldre föreskrifter fortfarande i fråga om studiestartsstöd som avser tid före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.4.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd

28 §

I paragrafen anges att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om att omställningsstudiestöd får lämnas för tid då den studerande är sjuk samt vid några andra uppräknade former av ledighet.

Paragrafen ändras på så sätt att ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida läggs till i uppräknningen av ledigheter som regeringen får meddela föreskrifter om att omställningsstudiestöd får lämnas vid.

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt den *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 juli 2025.

Enligt den *andra punkten* gäller äldre föreskrifter fortfarande i fråga om omställningsstudiestöd som avser tid före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.4.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd

21 a §

Paragrafen är ny och anger att bestämmelserna i studiestödsförordningen (2000:655), om studiemedel i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida och de föreskrifter som meddelats i anslutning till de bestämmelserna, också ska tillämpas när det gäller omställningsstudiestöd. Detta gäller med ett undantag, nämligen att

bestämmelsen om att veckor med studiemedel under ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida inte ska räknas med i det högsta antalet veckor som studiemedel får medges för, inte gäller för omställningsstudiestöd (se vidare i 22 §).

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

22 §

Paragrafen anger att omställningsstudiestöd som lämnas i samband med sjukdom, och vissa andra ledigheter, ska räknas med vid beräkningen av det antal veckor för vilka omställningsstudiestöd högst får lämnas enligt 21 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd. Paragrafen ändras på så sätt att samma sak ska gälla även för ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida.

Paragrafen ändras även på så sätt att Centrala studiestödsnämnden ges rätt att meddela närmare föreskrifter om omställningsstudiestöd i samband med ledighet på grund av risker i studiemiljön för gravida.

Övervägandena finns i avsnitt 12.20.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt den *första punkten* ska förordningen träda i kraft den 1 juli 2025.

Enligt den *andra punkten* gäller äldre föreskrifter fortfarande i fråga om omställningsstudiestöd som avser tid före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

16 §

Enligt denna bestämmelse utgör tid när en person varit förhindrad att arbeta på grund av bl.a. styrkt sjukdom så kallad överhoppningsbar tid vid bestämmandet av ramtid inom arbetslöshetsförsäkringen.

Andra stycket ändras på så sätt att det läggs till en ny punkt som stadgar att ledighet med graviditetspenning och icke-behovsprövad graviditetspenning ska betraktas som överhoppningsbar tid.

Övervägandena finns i avsnitt 12.14.

23 b §

Paragrafen definierar att normalarbetstiden, inom arbetslöshetsförsäkringen, utgör den genomsnittliga arbetstiden under den sökandes ramtid. Vid bestämmande av normalarbetstid ska, utöver arbetad tid, även beaktas tid som ersatts med sjuklön eller ersättning från Försäkringskassan i form av bl.a. graviditetspenning, föräldrapenning, sjukpenning m.m.

Andra stycket ändras på så sätt att tid och icke-behovsprövad graviditetspenning läggs till som sådan tid som ska beaktas vid bestämmande av normalarbetstid.

Övervägandena finns i avsnitt 12.14.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 juli 2025.

Enligt den *andra punkten* gäller äldre föreskrifter fortfarande för den som har en pågående ersättningsperiod vid ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter

3 §

Paragrafen anger vilka kostnader som sjukförsäkringsavgifterna ska finansiera.

Andra stycket ändras på så sätt att den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning läggs till som en sådan ersättning enligt socialförsäkringsbalken som, liksom graviditetspenning, ska finansieras genom sjukförsäkringsavgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 12.14.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 juli 2025. Utredningen har bedömt att några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1982:366) om utbetalning av dag ersättningar från Försäkringskassan

1 §

Paragrafen definierar vad som avses med dag ersättning i förordningen.

Andra stycket ändras på så sätt att den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning läggs till som en sådan förmån enligt socialförsäkringsbalken som utgör dag ersättning.

Övervägandena finns i avsnitt 12.14.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förordningen träder i kraft den 1 juli 2025. Utredningen har bedömt att några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2022:857) om omställningsstudiestöd

6 §

Paragrafen anger att vid prövningen av villkoret om förvärvsarbete i 6 § lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd får tid med bl.a. föräldrapenningsförmåner och graviditetspenning jämföras med förvärvsarbete, under högst 24 månader.

Paragrafen ändras på så sätt att det görs ett tillägg med innebörden att även tid med den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning får jämföras med förvärvsarbete.

Övervägandena finns i avsnitt 12.14.

32 §

Paragrafen reglerar uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan gentemot Centrala studiestödsnämnden och Överklagandenämnden för studiestöd. Försäkringskassan ska på begäran lämna myndigheterna uppgift om bl.a. föräldrapenningsförmåner och graviditetspenning.

Andra stycket ändras på så sätt att den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning läggs till som en sådan förmån som Försäkringskassan ska lämna uppgifter om till Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd.

Övervägandena finns i avsnitt 12.14.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förordningen träder i kraft den 1 juli 2025. Utredningen har bedömt att några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan

3 §

Paragrafen anger att Försäkringskassan får meddela ytterligare verkställighetsföreskrifter gällande bl.a. graviditetspenning och föräldrapenningsförmåner.

Andra stycket ändras på så sätt att den nya förmånen icke-behovsprövad graviditetspenning läggs till som en sådan förmån enligt socialförsäkringsbalken som Försäkringskassan får meddela ytterligare verkställighetsföreskrifter om.

Övervägandena finns i avsnitt 12.14.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förordningen träder i kraft den 1 juli 2025. Utredningen har bedömt att några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs.

Övervägandena finns i kapitel 13.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Catharina Bäck, Svenskt näringsliv, Donovan Häll, SKR, och Jenny Lindmark, Arbetsgivarverket

En särskild utredare har haft i uppdrag att se över socialförsäkringsskyddet för gravida, framför allt regelverket om graviditetspenning, med syftet att modernisera detta så att förmånen i högre utsträckning fungerar ändamålsenligt för gravida arbetstagare och egenföretagare.

Våra organisationer delar bedömningen att socialförsäkringsskyddet för gravida behöver moderniseras för att bli mer ändamålsenligt. Utredningen lägger också förslag som kan bidra till detta. Vi anser dock att utredningen även lämnar förslag som kommer att förlänga kvinnors totala frånvaro från arbetslivet och innebära problem för arbetsgivares framtida kompetensförsörjning. Utredningen lämnar också förslag som dels innebär att den administrativa bördan för arbetsgivare kommer att öka, dels kommer att vara tvistedrivande. Vår bedömning är att förslagen inte är ändamålsenliga i denna del.

Förslag om ny graviditetspenningförmån

Utredningen lämnar förslag om att införa en ny graviditetspenningförmån, en generell ”icke-behovsprövad” graviditetspenning som kan användas de sista sju eller fler kalenderdagar före faktisk förlossning.

Utredningen menar att alla gravida kvinnor har behov av vila inför förlossning. Vår uppfattning är att dagens flexibla och generösa regelverk kring såväl föräldraledighet som föräldrapenning beaktar kvinnors generella behov av vila inför förlossning. Det är också motivet till varför graviditetspenning inte lämnas de tio sista dagarna innan beräknad förlossning, då föräldrapenning är avsedd att nyttjas för sådant

behov av vila. Eftersom behovet av vila och återhämtning inför förlossning därmed redan är täckt, innebär inte utredningens förslag några förbättringar i det avseendet.

En generell ”icke-behovsprövad” graviditetspenning sista dagarna innan faktisk förlossning riskerar däremot att vara starkt normerande för gravida kvinnor i arbetslivet. De gravida som vill arbeta fram till beräknad förlossning kan redan idag uppleva en förväntan från samhället och omgivningen att ta ledigt den sista tiden – den förväntan kommer att öka ytterligare med detta förslag.

För de kvinnor som idag nyttjar dagar med föräldrapenning under graviditetens sista dagar medför förslaget i praktiken en förlängning av föräldraledigheten, då blivande föräldrar i stor utsträckning i stället kommer att nyttja dagar med ”icke behovsprövad” graviditetspenning inför barnets födelse. Därigenom kommer de att ha fler föräldrapenningdagar att disponera senare.

Det finns inget som talar för att det vore önskvärt att ytterligare förlänga föräldraledigheten och det ligger inte heller i utredningens uppdrag. Även om dagens generösa föräldraförsäkring i grunden är gynnsam för arbetsmarknaden, medför den utmaningar för våra medlemmar, inte minst inom samhällskritisk verksamhet såsom hälso- och sjukvård, omsorgsverksamhet samt försvar och brottsbekämpning. Föräldraledighet som tas ut för större barn i samband med semesterperioder leder till svårigheter att bemanna, eftersom arbetstagares önskemål om föräldraledighet måste prioriteras framför övriga arbetstagares önskemål om semester. Att bygga ut förmånen ytterligare skulle förvärra dessa problem och bland annat medföra en ökad arbetsbelastning och minskade möjligheter till återhämtning och vila för de arbetstagare som inte har barn eller ”sparade” föräldrapenningdagar. Ofta har föräldrar även fler än ett barn, vilket skulle innebära minst 14 extra dagars ledighet med föräldrapenning om förslaget om en generell ”icke-behovsprövad” graviditetspenning genomförs.

Det är därför en brist att utredningen inte lämnar förslag om att minska antalet tillgängliga föräldrapenningdagar i motsvarande grad som förslag om införande av dagar med graviditetspenning, så att den totala frånvaron inte ökar. Förslag om färre föräldrapenningdagar borde vara en självklar konsekvens av förslaget om en generell ”icke-behovsprövad” graviditetspenning. Såsom förslaget nu är utformat kommer det att öka kvinnors frånvaro från arbetslivet, trots att vi eftersträvar att kvinnors deltagande ska öka.

Utökad skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgifter till Försäkringskassan

Arbetsgivare vidtar en mängd åtgärder som möjliggör att anställda under graviditet på ett säkert sätt ska kunna fortsätta att arbeta. Det kan exempelvis handla om anpassning av arbetsuppgifter och arbetstid, tillfällig förflyttning eller omplacering. Inom ramen för utredningen har de faktiska åtgärder som arbetsgivare vidtar, för att tillvarata arbetsförmåga hos gravida arbetstagare, inte utretts. Därmed har det inte heller gjorts någon analys av om åtgärderna är otillräckliga. Vi anser därför inte att förslag som innebär utökade skyldigheter för arbetsgivare vad gäller omplacering eller dokumentationskrav är motiverade.

Utvidgad uppgiftsskyldighet för arbetsgivare är obefogad

Utredningen lämnar förslag om utvidgad skyldighet för arbetsgivare att lämna uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena till Försäkringskassan, på motsvarande sätt som gäller vid bedömning av arbetsskador.

En utökad administrativ börda, som en skyldighet att lämna uppgifter innebär för arbetsgivare, måste vara motiverad och tydligt kunna vägas mot andra vinster som kan uppnås. Vi menar att förslaget i denna del varken är motiverat eller står i proportion till eventuell nytta. Utredningen har inte heller visat vilka problem förslaget är avsett att lösa eller vilka konsekvenser förslaget kan komma att få.

Den information som Försäkringskassan har behov av för bedömning av rätten till graviditetspenning täcks redan av den uppgiftsskyldighet som följer av 110 kap. 31 § SFB, och den skyldighet att betala böter som inträder om uppgiftsskyldigheten inte följs. Detta gäller i samtliga ärenden om socialförsäkring, så som till exempel sjukpenning och inte enbart inom graviditetspenningen. I ett ärende om arbetsskada ligger det emellertid i förmånens natur att myndigheten i sin skadereglering särskilt kan behöva uppgifter om arbetet och arbetsförhållandena, vilket inte kan jämföras med ett ärende om graviditetspenning. Försäkringskassan varken kan eller ska överpröva arbetsgivarens bedömning av omplaceringsmöjligheter, utan endast kontrollera att en sådan bedömning har skett i ärenden om graviditetspenning. Att utvidga nuvarande uppgiftsskyldighet för arbetsgivare är

obefogat och skulle kunna leda till att Försäkringskassans roll blir otydlig i förhållande till arbetsgivarens arbetsledningsrätt, med därtill hörande bedömning av anpassnings- och omplaceringsmöjligheter.

Skriftligt arbetsgivarutlåtande

Utredningen har också föreslagit att arbetsgivaren som huvudregel ska lämna dessa uppgifter skriftligt genom ett arbetsgivarutlåtande, om det inte är uppenbart obehövt. Utredningen ger som exempel att det kan vara uppenbart obehövt om den gravida kvinnan redan har bifogat ett arbetsgivarutlåtande till ansökan, däremot gäller detta inte om motsvarande uppgifter lämnas muntligt. Vi menar att detta är ett för snävt undantag och utvidgar den administrativa bördan för arbetsgivare på ett obefogat sätt.

Som utredningen redovisat är det vanligt att handläggaren i ärenden om graviditetspenning tar kontakt med arbetsgivaren för att utreda andra frågor. Handläggaren bör då, som en del i Försäkringskassans utredningsskyldighet, lämpligen kunna ställa frågor även om anpassnings- och omplaceringsmöjligheter, uppgifter som handläggaren dokumenterar om det tillför ärendet uppgifter av betydelse. Är de uppgifter som då lämnas muntligen tillräckliga, för att kunna fatta beslut i ärendet, saknas anledning att kräva att arbetsgivaren dessutom ska lämna ett skriftligt arbetsgivarutlåtande. Dagens regelverk kring den administrativa handläggningen är väl avvägd, inarbetad och effektiv. Den kan i viss mån sägas begränsa den administrativa bördan för såväl arbetsgivare som Försäkringskassan, samtidigt som den innebär fördelar för de försäkrade som kan få sitt ärende bedömt utan långa handläggningstider.

Ändringar i föräldraledighetslagen

Vi anser att utredningen inte tillräckligt analyserat de arbetsrättsliga konsekvenserna av de föreslagna ändringarna av föräldraledighetslagen, varför förslagen är otillräckligt utredda. Oklarheter avseende föräldraledighetslagen kan öka risken för tvister.

Sammanfattande

Även om vissa delar av betänkandet är genomarbetade så är vår samlade bedömning att det inte är tillräckligt belagt att utredningen belyser alla de konsekvenser som kan tänkas bli en följd av förslagen som rör generell ”icke behovsprövad” graviditetspenning, utökad intygs- och uppgiftsskyldighet för arbetsgivare samt föräldraledighetslagen.

När flera av förslagen som lämnas påverkar allmänna ersättnings-system, finns svårigheter att överblicka förslagets konsekvenser. Förslagen riskerar leda till permanenta och strukturella förändringar. Kostnadsberäkningarna riskerar att inte beakta alla konsekvenser av detta.

Av de ovan angivna skälen anser vi att betänkandet i angivna delar inte svarar upp mot uppdraget som följer av utredningens direktiv. Vi kan därför inte ställa oss bakom de förslag som presenterats i dessa delar.

Källor och litteratur

Offentligt tryck

Regeringens propositioner och skrivelser

Proposition 1973/129. *Förslag till lag om anställningsskydd m.m.*

Proposition 1975/76:133 *om utbyggnad av föräldraförsäkringen m.m.*

Proposition 1978/79:168 *om föräldrautbildning och förbättringar av föräldraförsäkringen m.m.*

Proposition 1980/81:118 *om ekonomisk-politiska åtgärder.*

Proposition 1981/82:71 *om ny anställningsskyddslag m.m.*

Proposition 1984/85:78 *om förbättringar inom föräldraförsäkringen, havandeskapspenningen och vissa regler inom sjukpenningförsäkringen.*

Proposition 1990/91:140. *Arbetsmiljö och rehabilitering.*

Proposition 1991/92:106 *om vissa socialförsäkringsfrågor.*

Proposition 1993/94:186. *Ändringar i arbetsmiljölagen.*

Proposition 1994/95: 147. *Rätten till förtidspension och sjukpenning samt folkpension för gifta.*

Proposition 1994/95:207. *Ny föräldraledighetslag m.m.*

Proposition 1999/2000:87. *Obligatorisk mammaledighet.*

Proposition 2005/06:1. *Budgetpropositionen för 2006.*

Proposition 2007/08:95. *Ett starkare skydd mot diskriminering.*

Proposition 2007/08:136. *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete.*

Proposition 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012.*

Proposition 2012/13:159. *Graviditetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön.*

- Proposition 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*
- Proposition 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021.*
- Proposition 2020/21:78. *Extra ändringsbudget för 2021 – Vissa ändrade regler inom sjukförsäkringen.*
- Proposition 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022.*
- Proposition 2021/22:176 *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden.*
- Regeringens skrivelse 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*
- Regeringens skrivelse 2020/21:10. *Riksrevisionens rapport om flerbarnstillägget i barnbidraget.*
- Regeringens skrivelse 2020/21:92. *En god arbetsmiljö för framtiden – regeringens arbetsmiljöstrategi 2021–2025.*

Betänkanden

- Betänkande 2011/12:SfU1. *Utgiftsområdena 10, 11 och 12 inom socialförsäkringsområdet.*
- Betänkande 2011/12:AU2 *Diskriminering som har samband med kön i fråga om försäkringstjänster m.m.*
- Riksdagsskrivelse 2011/12:88.

Statens offentliga utredningar

- SOU 1944:15. *Utredning och förslag angående lag om allmän sjukförsäkring.*
- SOU 1978:39. *Föräldraförsäkring.*
- SOU 1983:30. *Utbyggd havandeskapspenning m.m.*
- SOU 1994:41. *Ledighetslagstiftningen – en översyn.*
- SOU 2000:72. *Sjukförsäkringen – basfakta och utvecklingsmöjligheter.*
- SOU 2005:73. *Reformerad föräldraförsäkring – Kärlek, omvårdnad, trygghet.*
- SOU 2008:89. *Trygghetssystemen för företagare.*

- SOU 2009:89. *Gränslandet mellan sjukdom och arbete. Arbetsförmåga/Medicinska förutsättningar för arbete/Försörjningsförmåga.*
- SOU 2014:30. *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet.*
- SOU 2015:50. *Hela lönen, hela tiden – Utmaningar för ett jämställt arbetsliv.*
- SOU 2017:24. *Ett arbetsliv i förändring- hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?*
- SOU 2017:101. *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen.*
- SOU 2020:24. *Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.*
- SOU 2020:26. *En sjukförsäkring anpassad efter individen.*
- SOU 2020:37. *Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen.*
- SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet.*
- SOU 2021:101. *Träffsäkert. Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet.*
- SOU 2022:31. *Rätt och lätt. Ett förbättrat regelverk för VAB.*
- SOU 2022:45. *Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus.*

Departementsserien

- Ds 2004:41. *Ekonomiskt utsatta barn.*
- Ds 2012:57. *Graviditetsspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön.*

Kommittédirektiv

- Kommittédirektiv 2021:90. *Översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst för ökad trygghet och förutsebarhet.*
- Kommittédirektiv 2021:94. *Översyn av socialförsäkringsskyddet för gravida – ett modernare regelverk.*

Kommittédirektiv 2022:03. *Tilläggsdirektiv till utredningen om en översyn av socialförsäkringsskyddet för gravida – ett modernare regelverk.*

Kommittédirektiv 2022:42. *Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor.*

Publikationer från myndigheter och organisationer

Afa Försäkring (2022). *Sjukfrånvaro på grund av graviditetsrelaterade sjukdomar och besvär*. Kortrapport november 2022.

Arbetsmiljöverket (2013). *Belastning, genus och hälsa i arbetslivet*. Kunskapssammanställning. Rapport 2013:9.

Arbetsmiljöverket (2014). *Projektrapport – Inspektioner av kvinno- och mansdominerad kommunal verksamhet, hemtjänst och teknisk förvaltning*. Rapport 2014:3.

Arbetsmiljöverket (2015). *Vägledning till föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö, AFS 2015:4. Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö*.

Arbetsmiljöverket (2015). *Kvinnors arbetsmiljö 2011–2014*. Slutrapport. Rapport 2015:6.

Arbetsmiljöverket (2016). *Kvinnors och mäns arbetsvillkor – betydelsen av organisatoriska faktorer och psykosocial arbetsmiljö för arbets- och hälsorelaterade utfall*. Kunskapssammanställning. Rapport 2016:2.

Arbetsmiljöverket (2017). *En vitbok om kvinnors arbetsmiljö*. Rapport 2017:6.

Arbetsmiljöverket (2020). *Arbets-skador 2019*. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2020:01.

Arbetsmiljöverket (2021). *Återrapportering av regeringsuppdraget att ta fram en inriktning till uppdraget jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) 2022–2025*.

Arbetsmiljöverket (2022). *Arbetsmiljön 2021*. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2022:2.

- Arbetsmiljöverket (2022). *Projektrapport – Nollvision 2018–2022*. 2022-09-09. Beteckning 2017/061056.
- Arbetsmiljöverket (2022). *Projektrapport – Organisatorisk och social arbetsmiljö 2018–2022*. Beteckning 2017/060396.
- Centrum för arbets- och miljömedicin, Region Stockholm (2020). *Arbetsmiljörisker vid graviditet*. Faktablad.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO (2015). *Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet*. Rapport 2015:5.
- Försäkringskassan (2014). *Kvinnors sjukefrånvaro. En studie av förstagångsföräldrar*. Socialförsäkringsrapport 2014:14.
- Försäkringskassan (2017). *Graviditetspenning på grund av fysiskt ansträngande arbete – Rättslig kvalitetsuppföljning*. Rättslig uppföljning 2017:2.
- Försäkringskassan (2019). *Föräldrapenningdagar som inte används. Många föräldrar har föräldrapenningdagar som brinner inne*. Korta analyser 2019:2.
- Försäkringskassan (2020). *Försäkrad inkomst i socialförsäkringen*. Korta analyser 2020:2.
- Försäkringskassan (2020). *Betald och obetald föräldraledighet – Hur flexibla är föräldrar under barnens två första levnadsår?* Socialförsäkringsrapport 2020:3.
- Försäkringskassan (2020). *Sjukefrånvaro i psykiatriska diagnoser – En registerstudie av Sveriges arbetande befolkning i åldern 20–69 år*. Socialförsäkringsrapport 2020:8.
- Försäkringskassan (2021). *Vägledning 2004:5 om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid*. Version 16.
- Försäkringskassan (2022). *Vägledning (2015:1) om sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*. Version 15.
- Försäkringskassan (2022). *Vägledning (2002:1) om föräldrapenning*. Version 18.
- Försäkringskassan (2022). *Vägledning (2002:6) om graviditetspenning*. Version 9.
- Försäkringskassan (2022). *Gravidas socialförsäkringsskydd – jämlik, ekonomisk trygghet?* Socialförsäkringsrapport 2022:2.

- Försäkringskassan (2023). *Utgiftsprognos för budgetåren 2023–2026*. FK 2022/022934. Februari 2023.
- Försäkringskassan och Socialstyrelsen (2021). *Utvecklingsinsatser för en bättre dialog mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården – Slutredovisning av Försäkringskassans och Socialstyrelsens insatser för en mer ändamålsenlig sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess*. Oktober 2021.
- Försäkringskassan och Socialstyrelsen (2022). *Rapport – Fortsatt uppdrag att skapa förutsättningar för uppföljningar av läkarintyg*. 2022-10-03.
- Försäkringskassaförbundet (1978). *Samlat remissvar SOU 1978:39*. Yttrande 1978-09-21. Dnr 1296/78.
- Försäkringsöverdomstolen (1983). *Remissyttrande SOU 1983:30*. 1983-11-03, A 66/83.
- Graviditetsregistret (2020). *Graviditetsregistrets årsrapport 2019*.
- Graviditetsregistret (2021). *Graviditetsregistrets årsrapport 2020*.
- Graviditetsregistret (2022). Petersson K, Skogsdal Y, Conner P, Sengpiel V, Storck Lindholm E, Kloow M, Elvander L, Granfors M på uppdrag av Graviditetsregistret. *Graviditetsregistrets Årsrapport 2021*. 2022-09-22.
- Industrins ekonomiska råd (2017). *Den svenska industrin, industriavtalet och framtida utmaningar*. Rapport oktober 2017.
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2011). *Graviditetspenning och sjukpenning vid graviditet – Tillämpningen av lagstiftningen*. Rapport 2011:16.
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2014). *Tillämpningen av lagstiftningen om graviditetspenning – En uppföljning*. Rapport 2014:25.
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2021). *Försäkringskassans utredningsskyldighet – En granskning av Försäkringskassans tillämpning av utredningskyldigheten i ärenden om sjukpenning och aktivitetsersättning där ansökan har avslagits*. Rapport 2021:3.
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2021). *Behovsanställd utan sjuklön*. Redovisning av uppdrag att analysera hur Försäkringskassan tillämpar skälighetsbedömningen i 27 kap. 11 § socialförsäkringsbalken (S2021/03529 (delvis)).

- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2011). *Kvinnors och mäns sjukfrånvaro*. Rapport 2011:2.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2013). *Könsskillnader i preferenser för sjukfrånvaro*. Rapport 2013:13.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2015). *En förlorad generation? Ungas etablering på arbetsmarknaden*. Rapport 2016:1.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2016). *Är lesbiska föräldrar mer jämställda?* Rapport 2016:9.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU (2021). *Kvinnors hälsa, sjukfrånvaro och inkomster efter barnafödande. Vad vet vi om barneffektens orsaker och vilken roll spelar hälsa och föräldraförsäkringen?* Rapport 2021:17.
- Integritetsskyddsmyndigheten, IMY (2022). *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete*. IMY-2022-10835.
- Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Val efter eget kön – en kunskapssammanställning om könsskillnader i utbildningsval*. Rapport 2022:4.
- Karolinska institutet (2018). *Läkares erfarenheter av Socialstyrelsens försäkringsmedicinska beslutsstöd och av digitalisering av läkarintyg*. Rapport 13/7 2018.
- Konkurrensverket (2021). *Statistik om offentlig upphandling 2020*. Rapport 2020:5.
- LO (2013). *Saknas – En arbetslinje för omställning*.
- LO (2019). *Jämställdhetsbarometern 2019*.
- LO (2022). *Tid, makt och pengar – Sveriges jämställdhetsbarometer 2022*.
- LO (2022). *Anställningsformer 2022*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, MUCF (2021). *Unga utrikes födda kvinnors etablering i arbetslivet. En analys av hinder och möjligheter*.
- Region Jönköpings län (2021). *Sjukskrivning under graviditet. Fakta – allmänt kliniskt kunskapsstöd*. Fastställt 2009-05-06. Reviderad 2021-08-10. Giltigt till och med 2023-08-10.

- Region Kronoberg (2018). *Sjukskrivning och ledighetsförmåner under graviditet*. Giltig fr.o.m. 2018-02-28.
- Region Sörmland (2020). *Sjukskrivning under graviditet, specifikt vid rygg- och bäckensmärtor*. Giltig från 2020-12-13.
- Region Värmland (2021). *Sjukskrivning under graviditet*. Giltig 2021-04-19–2023-04-19.
- Riksrevisionen (2006). *Socialförsäkringsförmåner till gravida*. Granskningsrapport RIR 2006:30.
- Riksrevisionen (2018). *Den kommunala finansieringsprincipen*. Granskningsrapport RIR 2018:8.
- Riksrevisionen (2020). *Flerbarnstillägget i barnbidraget – ett generellt bidrag som kan effektiviseras*. Granskningsrapport RIR 2020:9.
- Saco studentråd (2022). *PM: Graviditetspenning för studenter*. 2022-03-09.
- Socialstyrelsen (2005). *Reproduktiv hälsa i ett folkhälsoperspektiv*. Andra upplagan. November 2005.
- Socialstyrelsen (2017). *Utvecklingen av psykisk ohälsa bland barn och unga vuxna – Till och med 2016*. 2017-12-29.
- Socialstyrelsen (2019). *Gravida och nyförlösta kvinnors situation och behov. En enkätundersökning och fokusgruppsamtal om hälsofrågor, oro, information, uppföljning och stöd*.
- Socialstyrelsen (2020). *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om att utfärda intyg i hälso- och sjukvården*. HSLF-FS 2018:54. Senast ändrad genom HSLF-FS 2020:87.
- Socialstyrelsen (2021). *Statistik om graviditeter, förlossningar och nyfödda barn 2020*. 2021-12-01.
- Socialstyrelsen (2022). *Graviditet, förlossning och tiden efter – Nationellt kunskapsstöd för kontinuitet i vårdkedjan och vård på rätt nivå*. December 2022.
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU (2014). *Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom – En systematisk litteraturoversikt*.
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU (2022). *Graviditetsrelaterad bäckensmärta – prioritering av forskningsfrågor*. Rapport 356, 15 december 2022.

- Statistiska Centralbyrån, SCB (2014). Tidsbegränsat anställda oroliga för ekonomin. *Välfärd* Nr 1/2014.
- Statistiska Centralbyrån, SCB (2015). *Utvecklingen av tidsbegränsat anställda*. Statistiska meddelanden AM 110 SM 1501.
- Statistiska Centralbyrån, SCB (2018). *Arbetsmiljö 1980–2017*. Levnadsförhållanden 2018:3.
- Statistiska Centralbyrån, SCB (2020). *Utvecklingen för tidsbegränsat anställda 2005–2019*. Statistiska meddelanden AM 110 SM 2001.
- Statistiska Centralbyrån, SCB (2022). *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet 2022*.
- Statistiska Centralbyrån, SCB (2021). *Statistikdatabasen*.
- Statskontoret (2015). *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*.
- Svensk förening för obstetrik och gynekologi, SFOG (2019). *Riktlinjer för hypertonsjukdomar under graviditet*.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR (2019). *Historisk utveckling och samtida tendenser inom arbetsmiljöområdet*.
- Sveriges kommuner och regioner, SKR, och Socialdepartementet (2023). *Sammanhållen, jämlik och säker vård 2023 – Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner*. Bilaga till regeringsbeslut 2022-02-27 nr. I:5.
- Svenskt Näringsliv och LO (2021). *Tidsbegränsad ändring av § 12 i villkor för avtalsgruppsjukförsäkring (AGS)*. Förhandlingsprotokoll 2021-06-09. Giltighetstid 1 mars 2021–30 september 2021.
- Tjänstemännens centralorganisation, TCO (2021). *Från jämställda par till ojämslällda föräldrar*. Rapport 2021-04-20.

Pressmeddelanden och webbpublikationer

Arbetsmiljöverket (2022). <https://www.av.se/press/stora-brister-i-hantering-av-belastningsskador2/>. Pressmeddelande 28 oktober 2022.

Danska hemsidan Borger.dk (2023). *Barselsregler for lønmodtagere – Barn født den 2. august 2022 eller senere*. <https://www.borger.dk/familie-og-boern/barsel-oversigt/barsel-loenmodtagere/barsel-loenmodtagere-ny-orlovsmode>.

IFAU (2023). Forskningsrapporter. *Kvinnor och män på arbetsmarknaden*. <https://www.ifau.se/Press/Forskningsrapporter/kvinnor-och-man-pa-arbetsmarknaden/>.

Norska myndigheten NAV (2022). *Grunnbeløpet i folketrygden*. <https://www.nav.no/grunnbeløpet>.

Norska myndigheten STAMI, Statens arbeidsmiljøinstitutt (2019). *Tilrettelegging av arbeidsmiljø for gravide*. <https://stami.no/vare-tjenester/graviditet/tilrettelegging-av-arbeidsmiljo-for-gravide>. Senast uppdaterad 10 januari 2023.

Norska Arbets- och Socialdepartementet. Hemsidan www.idebanken.org.

Socialstyrelsen (2012). <https://roi.socialstyrelsen.se/fmb/om-forsakringsmedicinskt-beslutsstod/overgripande-prinsipper-for-sjukskrivning>.

Socialstyrelsen (2018). *Försäkringsmedicinska beslutsstöd vid graviditet*. <https://roi.socialstyrelsen.se/fmb>.

Socialstyrelsen (2021). <https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/covid-19-okar-risken-att-foda-for-tidigt/>. Publicerad: 2021-02-26.

Övrig litteratur

Ahammer, A., Halla, M., Schneeweis, N. (2018). *The effect of prenatal maternity leave on short and long-term child outcomes*, Working Paper, No. 1806, Johannes Kepler University Linz, Christian Doppler Laboratory Aging, Health and the Labor Market.

- Aizer, A., Stroud, L., & Buka, S. (2016). *Maternal Stress and Child Outcomes: Evidence from Siblings*. *The Journal of human resources* 51(3), s. 523–555.
- Albrecht J., Skogman Thoursie, P., Vroman, S. (2015). *Parental leave and the glass ceiling in Sweden*. Working Paper 2015:5.
- Alexanderson, Björkenstam, Kjelgård, Narusyte, Ropponen, Svedberg (2013). *Barnafödande, sjuklighet och sjukfrånvaro: en studie av tvillingsystrar*. Stockholm: Karolinska institutet.
- Andersson, Peter (2021). *Krav och resurser i balans: Analys av arbetsmiljörättens nya regel mot stress*. Förvaltningsrättslig tidskrift 2021–5, s. 845.
- Burris, H. H., Riis, V. M., Schmidt, I., Gerson, K. D., Brown, A., Elovitz, M. A. (2020). *Maternal stress, low cervicovaginal β -defensin, and spontaneous preterm birth*. *American Journal of Obstetrics and Gynecology* MFM, 2(2), 100092.
- Cai, C., Vandermeer, B., Khurana, R., Nerenberg, K., Featherstone, R., Sebastiani, M., & Davenport, M. H. (2019). *The impact of occupational shift work and working hours during pregnancy on health outcomes: a systematic review and meta-analysis*. *American Journal of Obstetrics and Gynecology*, 221(6), s. 563–576.
- Carroll, J. E., Rentscher, K. E., Cole, S. W., Luo, J. J., Ramilo, O., Webber, S., Lamkin, D. M., & Christian, L. M. (2020). *Sleep disturbances and inflammatory gene expression among pregnant women: Differential responses by race*. *Brain, Behaviour and Immunity*, 88, s. 654–660.
- Chen, Y. H., Lin, H. C., & Lee, H. C. (2010). *Pregnancy outcomes among women with panic disorder – Do panic attacks during pregnancy matter?* *Journal of Affective Disorders*, 120(1-3), s. 258–262.
- Christian, L. M. (2011). *Psychoneuroimmunology in pregnancy: Immune pathways linking stress with maternal health, adverse birth outcomes, and fetal development*. *Neuroscience and Biobehavioral Reviews*.

- Clayborne ZM, Nilsen W, Torvik FA, et al. (2022). *Positive maternal mental health attenuates the associations between prenatal stress and children's internalizing and externalizing symptoms*. European Child & Adolescent Psychiatry.
- Darj och Lindmark (2002). *Not all women use maternal health services. Language barriers and fear of the examination are common*. Läkartidningen 99 (1–2).
- Dole, N., Savitz, D. A., Hertz-Picciotto, I., Siega-Riz, A. M., McMahon, M. J., & Buekens, P. (2003). *Maternal stress and preterm birth*. American journal of epidemiology 157(1), s. 14–24.
- Edström, A. och Sabel, O. (2005). *Omstrukturering, omställning och kompetensväxling*. GRI-rapport 2005:2. Gothenburg Research Institute.
- Elden, Lundgren, Robertson (2014). *The pelvic ring of pain: pregnant women's experiences of severe pelvic girdle pain*. Clinical nursing studies.
- Evertsson, M., Boye, K., Erman, J. (2015). *Fathers on call: a study on the sharing of care work among parents in Sweden. A mixed methods approach*. Families and Societies, working paper (2015).
- Glynn, L. M., Schetter, C. D., Hobel, C. J., & Sandman, C. A. (2008). *Pattern of perceived stress and anxiety in pregnancy predicts preterm birth*. Health Psychology, 27(1), s. 43–51.
- Gullberg och Rundqvist (2018). *Arbetsmiljölagen – Kommentarer och författningar*. JUNO version: 18. Publicerad digitalt: 2018-11-14.
- Guendelman, S., Pearl, M., Graham, S., Hubbard, A., Hosang, N., Kharrazi, M. (2009). *Maternity leave in the ninth month of pregnancy and birth outcomes among Working Women*. Women's Health Issues, Volume 19, Issue 1, Jan-Feb 2009, s. 30–37.
- Gutke A, Lundberg M, Ostgaard HC, Oberg B. (2011). *Impact of postpartum lumbopelvic pain on disability, pain intensity, health-related quality of life, activity level, kinesiophobia, and depressive symptoms*. European Spine Journal.

- Grobman, W. A., Parker, C. B., Willinger, M., Wing, D. A., Silver, R. M., Wapner, R. J., Simhan, H. N., Parry, S., Mercer, B. M., Haas, D. M., Peaceman, A. M., Hunter, S., Wadhwa, P., Elovitz, M. A., Foroud, T., Saade, G., & Reddy, U. M. (2018). *Racial Disparities in Adverse Pregnancy Outcomes and Psychosocial Stress*. *Obstetrics and Gynecology*, 131(2), s. 328–335.
- Jansson, Jenryd, Lundin, Liljeqvist, Tired, Rempler, Kristiansson (2023). *Socialförsäkringsbalken – en kommentar, Avd. A-C och Avd. D-H*. JUNO version: 2N, publicerad digitalt: 2023-02-06.
- Janlert, U. (2016). *Arbete, arbetslöshet och jämlik hälsa – en kunskapsöversikt*, Underlagsrapport nummer 2 till Kommissionen för jämlik hälsa.
- Jenssen, Ingun K. och Berger Marie Anette (2017), *Gravid i jobb*, Ramazzini, Norsk tidskrift för arbets- och miljömedicin, 2017, nr. 4, s. 9.
- Johansson, P., Angelov, N., Lindahl, E. (2018). *Gender differences in sickness absence and the gender division of family responsibilities*. *Empirical Economics* volume 58, p. 777–814 (2020).
- Juhl M., Andersen PK., Olsen J., Andersen AM. (2005). *Psychosocial and physical work environment, and risk of pelvic pain in pregnancy. A study within the Danish national birth cohort*. *Journal of Epidemiology and Community Health* nr 59, s. 580–585.
- Klonoff-Cohen HS, Cross JL, Pieper CF (1996). *Job stress and preeclampsia*. *Epidemiology*. 1996 May; 7(3):245-9.
- Kurki, T., Hiilesmaa, V., Raitasalo, R., Mattila, H., & Ylikorkala, O. (2000). *Depression and anxiety in early pregnancy and risk for preeclampsia*. *Obstetrics and Gynecology*, 95(4), s. 487–490.
- Larsen, AD., Hannerz, H., Juhl, M., Obel, C., Thulstrup, AM., Bonde, JP., Hougaard, KS. (2013). *Psychosocial job strain and risk of adverse birth outcomes: a study within the Danish national birth cohort*. *Occupational and Environmental Medicine*. 2013;70:845-851.

- Larsen, AD., Schlünssen, V., Christensen, BH., Bonde, JP., Obel, C., Thulstrup, AM., Hannerz, H., Hougaard, KS. (2014). *Exposure to psychosocial job strain during pregnancy and odds of asthma and atopic dermatitis among 7-year old children – a prospective cohort study*. Scandinavian Journal of Work, Environment and Health 2014;40(6), s. 639–648.
- Lee, K. A., och Gay, C. L. (2004). *Sleep in late pregnancy predicts length of labor and type of delivery*. American journal of obstetrics and gynecology, 191(6), s. 2041–2046.
- Lindell Pettersson M (2022). *Women giving birth at an advanced age – obstetric and neonatal outcomes, health and social support*. Linköping University Medical Dissertation No. 1803.
- Lindgren, Christensson, Dykes, Abascal och Ahlberg (2022). *Reproduktiv hälsa: barnmorskans kompetensområde*.
- Lissåker C, Hemmingsson T, Kjellberg K, Lindfors P, Selander J (2021). *Occupational stress and pregnancy-related hypertension and diabetes: Results from a nationwide prospective cohort*. Scandinavian Journal of Work, Environment and Health.
- Liu, Y., Murphy, S. K., Murtha, A. P., Fuemmeler, B. F., Schildkraut, J., Huang, Z., Overcash, F., Kurtzberg, J., Jirtle, R., Iversen, E. S., Forman, M. R., & Hoyo, C. (2012). *Depression in pregnancy, infant birth weight and DNA methylation of imprint regulatory elements*. Epigenetics, 7(7), s. 735–746.
- Mackenzie J, Murray E, Lusher J (2018). *Women's experiences of pregnancy related pelvic girdle pain: A systematic review*. Midwifery.
- Mamelle, N., Bertucat, I., Munoz, F. (1989). *Pregnant women at work: rest periods to prevent preterm birth?* Paediatric and Perinatal Epidemiology. Volume 3, Issue 1. Jan 1989.
- Nordström F., Waenerlund, AK., Lindholm, L., Nygren, R., Sahlén, KG., Brydsten, A., (2019). *Does unemployment contribute to poorer health-related quality of life among Swedish adults?* BMC Public Health volume 19, Article number: 457.
- Ny P, Dykes AK, Molin J, Dejin-Karlsson E (2007). *Utilisation of antenatal care by country of birth in a multi-ethnic population: a four-year community-based study in Malmö, Sweden*. Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica.

- Orr, S. T., & Miller, C. A. (1995). *Maternal depressive symptoms and the risk of poor pregnancy outcome. Review of the literature and preliminary findings*. *Epidemiologic Reviews*, 17(1), s. 165–171.
- Orr, S. T., Reiter, J. P., Blazer, D. G., & James, S. A. (2007). *Maternal prenatal pregnancy-related anxiety and spontaneous preterm birth in Baltimore, Maryland*. *Psychosomatic Medicine*, 69(6), s. 566–570.
- Owen, D. J., Wood, L., Tomenson, B., Creed, F., & Neilson, J. P. (2017). *Social stress predicts preterm birth in twin pregnancies*. *Journal of Psychosomatic Obstetrics & Gynecology*, 38(1), s. 63–72.
- Persson A, Lindmark S, Petersson K, Gabriel E, Thorsell M, Lindström K, Göransson M, Cardell G, Magnusson Å (2021). *Alcohol and illicit and non-medical prescription drug use before and during pregnancy in Stockholm, Sweden: A cross-sectional study*. *Sexual and Reproductive Healthcare*.
- Qiu, C., Williams, M. A., Calderon-Margalit, R., Cripe, S. M., & Sorensen, T. K. (2009). *Preeclampsia risk in relation to maternal mood and anxiety disorders diagnosed before or during early pregnancy*. *American Journal of Hypertension*, 22(4), s. 397–402.
- Rubertsson C, Hellström J, Cross M, Sydsjö G (2014). *Anxiety in early pregnancy: prevalence and contributing factors*. *Archives of Women's Mental Health*.
- Ruiz, R. J., Fullerton, J., Brown, C. E., & Schoolfield, J. (2001). *Relationships of cortisol, perceived stress, genitourinary infections, and fetal fibronectin to gestational age at birth*. *Biological Research for Nurses*, 3(1), s. 39–48.
- Schetter, C. D. (2011). *Psychological Science on Pregnancy: Stress Processes, Biopsychosocial Models, and Emerging Research Issues*. *Annual Review of Psychology*, Vol 62, s. 531–558.
- Schmidt, L. (2017). *Samarbete mellan kund och företagshälsovård – Mekanismer av betydelse för förebyggande arbetsmiljöarbete*. Doktorsavhandling No.10, 2017. KTH Kungliga Tekniska Högskolan.
- Sjöberg Forsberg, K. (2021). *Makt och möjlighet att förändra?: systematiskt arbetsmiljöarbete i könade offentliga verksamheter*. KTH Kungliga Tekniska Högskolan.

- Staneva, A., Bogossian, F., Pritchard, M., & Wittkowski, A. (2015). *The effects of maternal depression, anxiety, and perceived stress during pregnancy on preterm birth: A systematic review*. *Women and Birth*, 28(3), s. 179–193.
- Steinberg, M. (2013). *Brott mot arbetsmiljölagen – sanktioner främst för industriarbetarnas behov?* i Festskrift till Josef Zila (red. Andreas Anderberg), 2013, s. 161–180.
- Stearns J. (2015). *The effects of paid maternity leave: Evidence from Temporary Disability Insurance*. *Journal of health economics* (43), s. 85–102.
- Sakiko Tanaka (2005). *Parental Leave and Child Health Across OECD Countries*. *The Economic Journal*, Volume 115, Issue 501, s. F7–F28.
- Van Niel, M. S., Bhatia, R., Riano, N. S., de Faria, L., Catapano-Friedman, L., Ravven, S., Weissman, B., Nzodom, C., Alexander, A., Budde, K., & Mangurian, C. (2020). *The Impact of Paid Maternity Leave on the Mental and Physical Health of Mothers and Children: A Review of the Literature and Policy Implications*. *Harvard Review of Psychiatry* 28(2), s. 113–126.
- Västra Götalandsregionen (2017). *Information om arbetsmiljörisker för dig som är gravid eller ammande arbetstagare*. Arbets- och miljömedicin, Sahlgrenska Universitetssjukhuset i Göteborg.
- Xu, Q., Séguin, L., Goulet, L. (2002). *Beneficial effect of maternity leave on delivery*. *Canadian Journal of Public Health*. Jan 2022, s. 72–77.

Rättsfall

Försäkringsöverdomstolen

FÖD 1981:25

FÖD 1985:7

FÖD 1985:15

FÖD 1987:61

FÖD 1988:41

FÖD 1988:44

FÖD 1990:40
FÖD 1990:1
FÖD 375/81:9
FÖD 1333/81:7

Arbetsdomstolen

AD 1977 nr 151
AD 1984 nr 2
AD 1985 nr 29
AD 1993 nr 42
AD 1993 nr 96
AD 1996 nr 125
AD 1997 nr 115
AD 1998 nr 13
AD 2002 nr 130
AD 2006 nr 11
AD 2006 nr 57
AD 2006 nr 83
AD 2007 nr 12
AD 2008 nr 14
AD 2009 nr 15
AD 2009 nr 50
AD 2012 nr 11
AD 2012 nr 47
AD 2016 nr 69

Högsta domstolen

Högsta domstolens slutliga beslut den 25 januari 2012 i mål nr
T 4943-10.

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 2009 ref. 102 I

HFD 2011 ref. 25

HFD 2013 ref. 14

HFD 2018 ref. 58

Hovrätt

Svea hovrätts dom den 30 september 2010 i mål nr T 9430-09.

Kammarrätt

Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 september 2011 i
mål nr 279-11.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 april 2013 i mål nr 2877-12.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 december 2020 i
mål nr 5693-20.

Kammarrätten i Stockholms dom den 16 december 2015 i
mål nr 7171-15.

Förvaltningsrätt

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 30 mars 2016 i
mål nr 19654-15.

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 2 maj 2022 i
mål nr 34128-21.

Förvaltningsrätten i Faluns dom den 16 maj 2013 i mål nr 497-13.

Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 26 februari 2021 i
mål nr 45-21.

Kommittédirektiv 2021:94

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 arbets-situationen 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. Ansvaret vilar 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 sysselsättas 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 graviditetspenning, 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 försäk-

ring) 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. Utgångspunkten 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 uppmärksammats 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 graviditetspenning. 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 förslagens 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 anhängvårdare 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)

Kommittédirektiv 2022:03

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en översyn av socialförsäkringsskyddet för gravida – ett modernare regelverk (S 2021:10)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 februari 2022

Ändring i och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 kommittédirektiv om en översyn av socialförsäkringsskyddet för gravida (dir. 2021:94).

Utöver vad som sägs om samråd i tidigare direktiv ska en parlamentariskt sammansatt referensgrupp inrättas till stöd för utredarens arbete.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 1 mars 2023. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juni 2023.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tillägsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]