

Remissvar
Socialdepartementet

Dnr
S2023/01906

Yttrande över utredningen ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida (SOU 2023:23)

Sveriges Lärares synpunkter på förslagen

Sveriges Lärare välkomnar flera av förslagen i utredningen, bland annat *att* förmånsperioden för graviditetspenning ska förlängas till och med dagen före faktisk förlossning, *att* en arbetsbaserad icke-behovsprövad graviditetspenning införs och *att* det ska förtydligas att ett tillstånd av nedsatt arbetsförmåga som orsakas av graviditet, ska anses vara sjukdom om tillståndet är sådant att det hade ansetts vara sjukdom om den försäkrade inte hade varit gravid.

Sveriges Lärare anser dock att förslaget vad gäller ersättningsnivån är otillräckligt i förhållande till EU-rättens krav. Frågan om hur den svenska regleringen ska kunna bli förenlig med EU-rätten på området behöver utredas närmare. Förbundet anser att det är rimligt att arbetsgivaren åläggs att betala åtminstone en viss del av den kompletterande ersättningen som behövs för att uppfylla EU-rättens krav.

Förbundet ifrågasätter även om rätten till ledighet och graviditetspenning vid fysiskt påfrestande arbete fyller någon självständig funktion. 60-dagarsgränsen för rätt till sådan ledighet med graviditetspenning bör i vart fall tas bort.

Enligt Sveriges Lärares uppfattning bör en gravid arbetstagare ges en uttrycklig rätt att avstå omplaceringar utanför arbetsskyldigheten, utan att förlora rätten till graviditetspenning.

Förbundet motsätter sig också att förslagen ska finansieras genom borttagande av flerbarnstillägget för andra barnet inom barnbidraget.

Närmare om Sveriges Lärares synpunkter

Den föreslagna ersättningsnivån är inte tillräcklig för att uppfylla EU-rättens krav

Utredningen föreslår att taket vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten i graviditetspenningen ska höjas till 10 prisbasbelopp, det vill säga i nivå med vad som gäller enligt sjukförsäkringen. Detta är en markant förbättring i jämförelse med nuvarande ordning. Under coronapandemin blev det tydligt att gällande reglering kan innebära allvarliga och oväntade inkomstförluster för förbundets gravida medlemmar. Den låga ersättningsnivån – ibland mindre än hälften av ordinarie lön – skapar onödig och potentiellt skadlig stress under en känslig period. Sveriges Lärare har erfarenhet av att medlemmar till och med känt sig tvingade att så länge som möjligt dölja sin graviditet för att undvika den orimligt låga ersättningsnivån. Förbundet tillstyrker mot denna bakgrund att taket vid beräkningen av den sjukpenninggrundade inkomsten höjs i enlighet med utredningens förslag.

Sveriges Lärares uppfattning är dock att den föreslagna ändringen inte är tillräcklig för att uppfylla EU-rättens krav.

Enligt EU:s mödraskyddsdirektiv (92/85/EEG) ska bland andra gravida som i enlighet med artikel 5.3 beviljas ledighet på grund av risker i arbetsmiljön enligt artikel 11.1 tillförsäkras de rättigheter som följer av anställningsavtalet, även i fråga om bibehållen lön eller rätt till skälig ersättning. Av EU-domstolens praxis framgår att bibehållen lön eller skälig ersättning enligt bestämmelsen ska innefatta åtminstone den gravida arbetstagarens grundlön och sådana tillägg som hänför sig till hennes tjänsteställning (se EU-domstolens domar av den 1 juli 2010, Gassmayr, C-194/08, EU:C:2010:386, särskilt punkterna 57–76 och Parviainen, C-471/08, EU:C:2010:391, punkten 73, samt EU-domstolens dom den 15 september 2011, Williams med flera, C-155/10, EU:C:2011:588, punkten 27).

Enligt EU-domstolens praxis kan situationen för gravida arbetstagare som beviljas ledighet på grund av risker i arbetsmiljön, likställas med den för arbetstagare som utför arbete. Vid tillämpning av EU:s likalöneprincip (artikel 157.1 FEUF och artikel 4 i EU:s likabehandlingsdirektiv, 2006/54/EG) har de alltså rätt till likabehandling i förhållande till arbetstagare som arbetar (se de ovan nämnda domarna Parviainen, särskilt punkterna 36–44 och Gassmayr, punkterna 57–76, samt EU-domstolens dom av den 21 oktober 1999, Lewen, C-333/97, EU:C:1999:512, särskilt punkterna 41–42). Att gravida arbetstagare som beviljas ledighet på grund av risker i arbetsmiljön inte ges rätt till en ersättning som, på det sätt som framgår av domen Gassmayr, motsvarar deras grundlön och sådana tillägg som hänför sig till deras tjänsteställning står alltså även i strid med EU:s likalöneprincip.

I domen Gassmayr konstaterade EU-domstolen att bestämmelsen i artikel 11.1 i mödraskyddsdirektivet uppfyller kraven för direkt effekt och att bestämmelsen således kan åberopas av enskilda mot en offentlig arbetsgivare (se punkterna 43–53). Enligt artikel 2.2 c i likabehandlingsdirektivet innebär också varje form av mindre förmånlig behandling av en kvinna som har samband med graviditet, i den mening som avses i mödraskyddsdirektivet, direkt diskriminering på grund av kön enligt likabehandlingsdirektivet. I vart fall en offentlig arbetsgivare inte tillgodoser rätten till bibehållen lön eller skälig ersättning enligt mödraskyddsdirektivets artikel 11.1 gör sig denne alltså skyldig till direkt könsdiskriminering (jfr EU-domstolens domar den 19 oktober 2017, Otero Ramos, C-531/15, EU:C:2017:789, särskilt punkterna 54–64 och den 19 september 2018, Castro, C-41/17, EU:C:2018:736, särskilt punkten 72). Sådan diskriminering på grund av kön förbjuds även i artikel 21 i den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02). Förbundets uppfattning är därför att bestämmelsen bör ha direkt effekt även i horisontella förhållanden (jfr t.ex. EU-domstolens dom den 6 november 2018, Bauer och Broßonn, C-569/16 och C-570/16, EU:C:2018:871).

Det är alltså tydligt att EU-rätten ställer krav på Sverige att gravida som beviljas graviditetspenning ska få ersättning som minst uppgår till den gravida arbetstagarens grundlön och sådana tillägg som hänför sig till hennes tjänsteställning. Den svenska regeringen måste därför, enligt Sveriges Lärares uppfattning, så snart som möjligt ändras i enlighet med detta.

Enligt Sveriges Lärares mening följer det även av inhemsk svensk rätt att ersättningen måste vara på en högre nivå än den föreslagna. Gravida arbetstagare som beviljas graviditetspenning måste nämligen anses vara i en jämförbar situation med den som andra arbetstagare befinner sig i, när de inte får utföra arbetsuppgifter till följd av risker i arbetsmiljön, till exempel på grund av att arbetstagarnas arbetsuppgifter omfattas av ett förbud enligt arbetsmiljölagen eller ett skyddsstopp. Eftersom andra arbetstagare som inte får utföra arbetsuppgifter på grund av risker i arbetsmiljön, enligt allmänna principer och Arbetsdomstolens praxis, har rätt till bibehållen lön, missgynnas gravida som får graviditetspenning i förhållande till dem på ett sätt som enligt diskrimineringslagen utgör direkt könsdiskriminering. Även detta förhållande utgör, enligt förbundets uppfattning, ett starkt argument för att den föreslagna ersättningsnivån inte är tillräckligt hög.

Sveriges Lärare har utvecklat argumentationen kring ersättningsnivån i två pågående mål i Arbetsdomstolen (mål nr A 81/23 och A 86/23). Förbundets ansökan om stämning och yttrande över svaromålet i mål A 81/23 bifogas därför till detta yttrande, se [bilaga 1](#) och [2](#).

Det är rimligt att arbetsgivaren åläggs att betala löneutfyllnad

Sveriges Lärares uppfattning är alltså att utredningens förslag vad gäller ersättningsnivån baseras på en felaktig tolkning av EU-rätten. Sverige skulle inte ens vid förslaget genomförande uppfylla EU-rättens krav vad gäller nivån på ersättning till gravida som förbjuds att arbeta på grund av risker i arbetsmiljön. Frågan hur den kompletterande ersättningen för att uppfylla EU-rättens krav ska utformas behöver dock utredas närmare.

Det huvudsakliga ansvaret för att tillgodose de olika hälso- och ekonomiska behov arbetstagare har när de inte kan arbeta på grund av graviditeten bör fortsatt ankomma på samhället och staten. En möjlig väg för att göra svensk rätt förenlig med EU-rätten skulle i enlighet härmed kunna vara att graviditetspenningen höjs till motsvarande nivå som bibehållen lön. Enligt Sveriges Lärares uppfattning vore det dock inte orimligt att kräva att arbetsgivare ersätter gravida för skillnaden mellan graviditetspenning på till exempel sjukpenningnivå och bibehållen lön. Om arbetsgivaren ansvarar för åtminstone någon del av den kompletterande ersättningen skapas ett ekonomiskt incitament för denne att i god tid planera för hur arbetet skulle kunna anpassas samt undersöka vilka riskfria arbetsuppgifter som skulle kunna erbjudas den gravida.

För att undvika de negativa effekter som eventuellt skulle kunna uppstå om det framstår som en ekonomisk risk att anställa kvinnor i en viss ålder, bör arbetsgivare som på grund av sin storlek eller verksamhetens karaktär saknar möjlighet att undanröja risker och erbjuda omplacering i så fall kunna söka ersättning för hela eller delar av kostnaden hos Försäkringskassan.

60-dagarsgränsen vid graviditetspenning på grund av fysiskt påfrestande arbete bör tas bort

Om en arbetsgivare vid en individuell riskbedömning kan konstatera att vissa arbetsuppgifter medför risk för den gravida kvinnan ska, enligt mödraskyddsdirektivet och den svenska regleringen som genomför direktivet (AFS 2007:5), dessa risker undanröjas. Kan riskerna inte undanröjas genom anpassning av arbetsuppgifterna eller omplacering så ska den gravida kvinnan beviljas ledighet så länge som det behövs. Av EU-kommissionens riktlinjer¹ och bilagan till AFS 2007:5 framgår att allmänt förekommande riskskällor och situationer som ska beaktas vid den individuella riskbedömningen bland annat är psykisk och fysisk trötthet, stress, stående eller sittande arbete, andra påfrestande arbetsställningar, buller och manuell hantering av tunga laster. Den typ av faktorer, till exempel tunga lyft, svåra rörelser, stående, monotont arbete eller ensidiga belastningar,² som kan medföra att den gravida arbetstagarens arbete bedöms vara fysiskt påfrestande ska därmed samtliga omfattas av riskbedömningen enligt mödraskyddsdirektivet och AFS 2007:5.

¹ 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 (Rådets direktiv 92/85/EEG), KOM(2000) 466 slutlig

² Se utredningen s. 87 – 88 och där gjorda hänvisningar.

Åtgärder måste följlaktligen vidtas för att undanröja sådana risker oberoende av när under graviditeten de kan konstateras. Om riskerna inte kan undanröjas genom anpassning av det ordinarie arbetet ska arbetsgivaren undersöka och erbjuda arbetstagaren omplacering till riskfritt arbete.

Leder graviditeten till en nedsättning av den gravida kvinnans arbetsförmåga har kvinnan, som utredningen konstaterar, rätt till likabehandling i förhållande till personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Gravida arbetstagare har i sådana fall rätt till sjukledighet och ersättning på minst sjukpenningnivå. Också detta gäller oberoende av när under graviditeten som nedsättningen av arbetsförmågan uppstår.

En bedömning av arbetsförmågan måste alltid sättas i relation till visst arbete. Det är därför inte möjligt att dra någon tydlig gräns mellan situationen när arbetsuppgifterna (till exempel tunga lyft) medför en risk för den gravida kvinnan och när kvinnan på grund av graviditet har en nedsatt förmåga att utföra dessa arbetsuppgifter (till exempel tunga lyft). Den enskilda kvinnans individuella förmågor och begränsningar ska beaktas även i den individualiserade riskbedömningen. Särregleringen gällande fysiskt påfrestande arbeten ställer också krav på att arbetet ska vara av en viss art för att ledighet och graviditetspenning ska kunna beviljas. De faktorer som gör att arbetet är av sådan art är även riskkällor i mödraskyddsdirektivet och den svenska arbetsmiljöregleringens mening och ska hanteras efter en riskbedömning. Enligt Sveriges Lärares uppfattning är det inte förenligt med mödraskyddsdirektivet att behandla de riskkällor som medför att arbetet anses vara fysiskt påfrestande för den gravida kvinnan på något annat sätt än andra risker.

Sveriges Lärare ifrågasätter mot denna bakgrund om rätten till ledighet och graviditetspenning för fysiskt påfrestande arbete överhuvudtaget fyller någon funktion. 60-dagarsgränsen riskerar i vart fall att ge det felaktiga intrycket att motsvarande rätt till ersättning och ledighet inte finns tidigare i graviditeten. Begränsningen bör därför tas bort.

Omplacering

Omplacering på deltid

Utredningen föreslår att möjligheterna till omplacering på deltid ska förtydligas i föräldraledighetslagen. Det är bra att detta förtydligas. Under pandemin blev det tydligt att hopsamling av riskfria arbetsuppgifter kombinerat med antingen en omplacering på deltid till andra arbetsuppgifter eller ledighet var ett sätt att kunna behålla den gravida kvinnan i arbete. Detta är viktigt av flera skäl. Dels för att kvinnan själv då kan behålla en kontakt med yrket och arbetsplatsen, dels för att arbetsgivaren ska kunna tillgodogöra sig den gravida arbetstagarens kompetens, vilket för Sveriges Lärares medlemmars del är av särskild betydelse i en tid av svårigheter med att hitta behöriga och legitimerade lärarvikarier.

Den gravida bör kunna välja att avstå en omplacering

Redan idag gäller enligt 18–21 §§ föräldraledighetslagen, att en omplacering ska vara lämplig. Sveriges Lärares uppfattning är att en omplacering ska kunna sökas inom hela arbetsgivarens verksamhet. Vidare ska det, vid bedömningen av om en omplacering är lämplig eller om arbetsgivaren behöver göra ytterligare ansträngningar, göras en helhetsbedömning i samråd med den gravida med, som utredningen beskriver, hänsyn till exempelvis pendlingsavstånd, arbetstider, möjlighet till barnomsorg och om omplaceringen medför risker.

Den som avböjer ett omplaceringserbjudande som vid en stadigvarande omplacering skulle anses ligga utanför den egna arbetsskyldigheten måste enligt Sveriges Lärares uppfattning tillåtas att göra detta, utan att riskera att bli utan ersättning. Förbundet anser att en gravid arbetstagare som anser sig behöva avstå från en sådan omplacering ändå ska ha rätt till graviditetsspenning. Det är inte rimligt att en gravid arbetstagare under graviditeten ska tvingas att acceptera en vidare arbetsskyldighet än vad hon annars skulle behöva göra, särskilt med tanke på att omplaceringen avser endast en kortare tidsperiod och att graviditeten i sig innebär att kvinnan redan är utsatt för särskilda påfrestningar. Att tvinga en kvinna som inte vill det att under graviditeten arbeta i ett helt annat yrke torde i många fall vara direkt skadligt. Den påfrestning i form av ökad stress som en oönskad omplacering medför kan utgöra en allvarlig risk för den gravida kvinnans hälsa. Även de försämrade ekonomiska förutsättningarna som kan följa av att avstå från en omplacering enligt den föreslagna regleringen skulle kunna innebära en sådan risk.

Skyddsombuden behöver involveras

Utredningen lyfter att skyddsombud respektive fackliga förtroendemän bör arbeta mer aktivt med frågor kring omplacering av gravida och att det inte krävs någon ny lagreglering för att det ska kunna ske. Sveriges Lärare delar denna bedömning. Det är dock viktigt att komma ihåg att det är arbetsgivaren som bär det främsta ansvaret för att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete och att inkludera skyddsombudet på ett tidigt stadium när ett sådant arbete initieras. Arbetsgivare och skyddsombud bör kontinuerligt överväga vilka arbetsuppgifter som skulle kunna passa gravida som inte kan vara kvar i sitt ordinarie arbete. Större arbetsgivare bör också kunna ta vara på sådant arbete som inte har kunnat prioriteras eller har hunnits med tidigare och därmed utnyttja tillfället. Frågan om hur arbetet ska kunna tas om hand inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet bör alltså i hög grad involvera skyddsombuden. Många arbetsgivare informerar dock inte ens den gravida arbetstagaren om möjligheten att ta med ett skyddsombud när riskbedömningen ska genomföras.

Förhandlingsskyldighet gäller avseende omplaceringsutredningen

Enligt förbundets uppfattning ska arbetsgivaren förhandla enligt 11 § medbestämmandelagen gällande omplaceringsutredningen i enlighet med vad som framgår av tidigare förarbeten.³ Förbundet har i flera tvister också varit överens med kommunala arbetsgivare om att en sådan förhandlingsskyldighet föreligger. Effekterna av ett omplaceringserbjudande, liksom avsaknaden av ett sådant, får stora konsekvenser för den enskilda arbetstagaren och det är därmed fråga om en viktigare förändring för individen. Förhandlingen fyller en viktig funktion, särskilt om skyddsombud inte varit inkopplat vid riskbedömningen och i dialog med den berörda arbetstagaren kunnat föreslå anpassningar av det egna arbetet eller lämpliga omplaceringar.

Förslagen bör inte finansieras genom borttagandet av flerbarnstillägget för andra barnet

Frågan om flerbarnstillägget för andra barnet inom barnbidraget bör tas bort, saknar enligt Sveriges Lärares uppfattning ett tydligt samband med förslagen i utredningen. För att frågan ska kunna beredas på ett allsidigt sätt bör den enligt Sveriges Lärares mening hanteras i ett annat sammanhang. Som Riksrevisionen föreslog skulle den exempelvis kunna behandlas i en större översyn med syftet att förbättra den ekonomiska familjepolitikens fördelningsmässiga träffsäkerhet och förmåga att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Sveriges Lärare motsätter sig mot denna bakgrund att förslagen finansieras genom borttagandet av flerbarnstillägget för andra barnet inom barnbidraget.

Sveriges Lärare har inga synpunkter på övriga förslag

Som framgått inledningsvis välkomnar förbundet flera av förslagen i utredningen. Sveriges Lärare är även principiellt positivt inställda till att taket för beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten inom graviditetspenningen höjs. Förbundets viktigaste invändning är dock att förslaget vad gäller ersättningsnivån är otillräckligt i förhållande till EU-rätten på området. Regleringens förenlighet med EU-rätten måste enligt förbundets uppfattning utredas närmare och bestämmelserna måste därefter ändras så att de uppfyller EU-rättens krav. Därutöver har förbundet ovan anfört vissa synpunkter, bland annat gällande ledighet och graviditetspenning vid fysiskt påfrestande arbete, möjligheten för gravida att avstå omplaceringar utanför arbetsskyldigheten och finansieringen genom borttagande av flerbarnstillägget för andra barnet inom barnbidraget. Sveriges Lärare har inga synpunkter beträffande övriga förslag.

³ Prop. 1978/79:168 s. 66

Bilagor

1. Stämmingsansökan i mål nr A 81/23, Sveriges Lärare ./.. Burlövs kommun
2. Yttrande över svaromål i mål nr A 81/23, Sveriges Lärare ./.. Burlövs kommun

STOCKHOLM ,13 december 2023
SVERIGES LÄRARE



Åsa Fahlén
Förbundsordförande

Hans Flygare
Ombudsman Arbetsmiljö, Socialförsäkringar