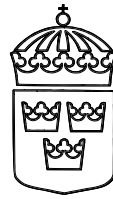


Regeringens proposition

2012/13:159



Graviditetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön

Prop.
2012/13:159

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 23 maj 2013

Fredrik Reinfeldt

Göran Hägglund
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag som innebär att gravida egenföretagare, i likhet med vad som gäller för gravida arbetstagare, ska omfattas av rätten till graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön. Regeringen föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2014.

Propositionen innehåller även regeringens bedömning avseende riksdagens tillkännagivande att regeringen bör göra en översyn av de olika socialförsäkringsförmåner som kan komma ifråga vid graviditet samt att överväga om det behövs förändringar eller förtydliganden i socialförsäkringsbalken.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Bakgrund.....	5
5	Rätt till graviditetspenning för egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön	6
5.1	Förutsättningar för graviditetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön.....	7
5.2	Bedömning av förvärvsarbete under tid med sjuk ersättning	9
5.3	Ersättningen och ersättningstiden.....	10
5.4	Ikraftträdande	10
5.5	Handläggning	11
5.6	Konsekvenser	13
6	Socialförsäkringsförmåner i övrigt vid graviditet	14
7	Författningskommentar.....	17
Bilaga 1	Lagförslag i promemorian Graviditetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön (Ds 2012:57).....	19
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna.....	20
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 maj 2013.....	21

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2012/13:159

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att det i socialförsäkringsbalken ska införas två nya paragrafer, 10 kap. 3 a och 7 a §§, samt närmast före 10 kap. 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

Risker i arbetsmiljön

3 a §

En gravid försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning och som bedriver näringsverksamhet har rätt till graviditetspenning, om förvärvsarbetet innehåller någon risk för skadlig inverkan på hennes hälsa, graviditeten eller fostret.

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

7 a §

Graviditetspenning enligt 3 a § lämnas för varje dag som kvinnan avstår från att utföra förvärvsarbetet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

Betänkandet Trygghetssystemen för företagare (SOU 2008:89) överlämnades till regeringen i oktober 2008. I budgetpropositionen för 2010 (2009/10:1) samt i propositionen 2009/10:120 Trygghetssystemen för företagare, föreslog regeringen förändringar i de sociala trygghetssystemen för företagare. Förslagen i budgetpropositionen byggde till stor del på förslagen i utredningen. Syftet med förslagen var att skapa större tydlighet och förutsägbarhet i regelverken, öka likabehandling av företagare och anställda samt öka valfriheten för företagare. I budgetpropositionen aviserades också att Arbetsmiljöverket i samråd med Försäkringskassan skulle få i uppdrag att analysera möjligheterna för företagare att få havandeskapspenning (sedan den 1 januari 2011 benämnt graviditetspenning) på grund av risker i arbetsmiljön. Arbetsmiljöverket fick nämnda uppdrag i december 2009 och det redovisades i juni 2010.

Regeringen tillsatte därefter en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Näringsdepartementet. Arbetsgruppen skulle ta fram förslag till ändringar i socialförsäkringsbalken med avsikt att förbättra villkoren för gravida egenföretagare som utsätts för risker i arbetsmiljön. Arbetsgruppen redovisade sitt förslag i Ds 2012:57 Graviditetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön. Departementsskrivelsen har remissbehandlats. Skrivelsens lagförslag återfinns i bilaga 1. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2. En remissammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2012/8623/FST).

Riksdagen har, enligt socialförsäkringsutskottets förslag i betänkandet 2010/11:SfU1, beslutat att tillkännage att regeringen bör göra en översyn av de olika socialförsäkringsförmåner som kan komma i fråga vid graviditet samt överväga om det behövs förändringar eller förtydliganden i socialförsäkringsbalken. Riksdagens beslut redovisades i rskr. 2010/11:121.

Som en följd av tillkännagivandet, gav regeringen Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i regleringsbrevet för 2011 i uppdrag att analysera tillämpningen av lagstiftningen om graviditetspenning och sjukpenning i ärenden som rör kvinnor med graviditetsrelaterade besvär. ISF lämnade i november 2011 sitt svar på regeringsuppdraget i Rapport 2011:16, Graviditetspenning och sjukskrivning vid graviditet.

4 Bakgrund

Regeringen har som mål att göra det enklare och mera lönsamt att vara företagare och bedriver sedan några år ett reformarbete för att stärka incitamenten att starta, driva och utveckla företag.

En kvinna som under slutet av graviditeten inte kan utföra ett fysiskt påfrestande arbete kan få graviditetspenning. Det gäller oavsett om hon är arbetstagare eller om hon är egenföretagare. Bestämmelserna återfinns i 10 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

En gravid kvinna kan, enligt 10 kap. 3 § socialförsäkringsbalken, dessutom få graviditetspenning om hon, enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160), förbjudits att arbeta under graviditeten därför att det föreligger risker i arbetsmiljön. Sådana föreskrifter kan emellertid endast meddelas för arbetstagare, varför egenföretagare i dag saknar möjlighet att få graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön.

5 Rätt till graviditetspenning för egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön

Regeringens förslag: En gravid egenföretagare ska ha rätt till graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Finansieringen av trygghetssystemen bygger på god tillväxt, fler och växande företag och ökad sysselsättning. Det är därför viktigt att främja företagande och att eftersträva en ökad balans i försäkringsvillkoren mellan anställda och företagare genom tydligare och mer rättvisa regler. En utgångspunkt är att det skapas en ökad balans i villkoren för och behandlingen av företagare och anställda i trygghetssystemen.

Det är inte tillfredsställande att möjligheten att beviljas graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön, beror på om man är anställd eller egenföretagare. Regeringen anser därför att en möjlighet för gravida egenföretagare att få graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön bör införas.

Lagteknisk lösning

I likhet med vad som gäller för arbetstagare bör rätten till graviditetspenning för egenföretagare inte vara begränsad till endast vissa typer av skadliga arbetsmiljöfaktorer. En lagteknisk möjlighet skulle därför kunna vara att rätten till graviditetspenning knyts till en föreskrift om förbud mot arbete under graviditeten, som har meddelats med stöd av arbetsmiljölagen (1977:160). Det skulle dock kunna leda till oönskade konsekvenser att i detta syfte ändra i arbetsmiljölagen och införa nya eller utökade bemyndiganden för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om egenföretagares arbetsmiljö. Det skulle kunna innebära att fler grupper av egenföretagare ställer krav på att omfattas av det skydd arbetsmiljölagen ger eller omvänt skapa en oro bland egenföretagare att de fortsättningsvis inte själva skulle få bestämma utformningen av sin arbetsmiljö. Regeringen bedömer därför att det är olämpligt att i detta sammanhang föreslå en

utökad arbetsmiljömässig reglering för egenföretagare. Ändringarna bör i stället göras enbart i 10 kap. socialförsäkringsbalken, dvs. i det kapitel i balken som innehåller övriga bestämmelser om graviditetspenning.

Prop. 2012/13:159

5.1 Förutsättningar för graviditetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön

Regeringens förslag: En gravid försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning och som bedriver näringsverksamhet ska ha rätt till graviditetspenning, om förvärvsarbetet innehåller någon risk för skadlig inverkan på hennes hälsa, graviditeten eller fostret.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot det. *Småföretagarnas Riksförbund* anser dock att med egenföretagare ska även avses personer som bedriver verksamhet i aktiebolag för att det inte ska uppstå någon ny diskriminering.

Förbundet påpekar också att det inte finns någon legaldefinition av begreppet egenföretagare inom socialförsäkringen, något förbundet anser borde rättas till.

Sveriges Veterinärförbund, (SVF), anser att skrivningen som utesluter försäkrad som bedriver näringsverksamhet genom ett aktiebolag eller en ekonomisk förening ska belystas vidare för att ingen sådan företagare ska bli utan ersättning. SVF påpekar också att inte alla riskfaktorer som kan orsaka fosterskador och eller abort är upptagna i Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Försäkringskassan bör enligt SVF anlita expertis utanför myndigheten för sin bedömning

Försäkringskassan påpekar att myndigheten saknar den specialistkompetens om risker i arbetsmiljön som krävs för att kunna tillämpa Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Försäkringskassan anser inte heller att det är rimligt att myndigheten ska ha kännedom om vilka risker som kan förekomma i alla arbetsmiljöer och skriver att det för en adekvat bedömning i de flesta fall krävs djupare kunskaper något som Försäkringskassan saknar idag. Försäkringskassan kommer därför att regelmässigt behöva begära in utlåtande av en läkare med den särskilda kompetens som krävs i det enskilda ärendet, exempelvis specialistkompetens i yrkesmedicin, företagshälsovård eller arbetsmedicin.

Skälen för regeringens förslag: En gravid kvinna som omfattas av socialförsäkringen och som utsätts för risker för skadlig inverkan på hennes hälsa, graviditeten eller fostret på grund av arbetsmiljön bör ha rätt till graviditetspenning. Den möjligheten finns idag för arbetstagare och regeringen anser därför att möjligheten bör utvidgas till att gälla även kvinnor som är egenföretagare.

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet egenföretagare inom socialförsäkringen. Med egenföretagare avses dock inom socialförsäkringen vanligtvis en person som bedriver egen verksamhet genom t.ex. enskild firma eller handelsbolag (se t.ex. prop. 2009/10:120 s. 1). Enligt den nu föreslagna bestämmelsen om graviditetspenning till egenföretagare utgörs målgruppen av gravida försäkrade som har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning (jfr 25 kap 2 § socialförsäkringsbalken) och som bedriver näringsverksamhet. Den valda formuleringen av målgruppen har en förebild i 25 kap. 9 § socialförsäkringsbalken, en bestämmelse som avser beräkning av sjukpenninggrundande inkomst för egenföretagare under företagets uppbyggnadsskede.

Med näringsverksamhet avses enligt 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229) förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Kravet på bedriven näringsverksamhet innebär att hobbyverksamhet inte omfattas av den föreslagna bestämmelsen om graviditetspenning. Den som bedriver näringsverksamhet genom ett aktiebolag eller en ekonomisk förening har inte härigenom någon inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. En sådan person betraktas således inte som egenföretagare i detta sammanhang. Som egenföretagare enligt den föreslagna bestämmelsen avses i stället personer som bedriver näringsverksamhet som enskilda näringsidkare (enskild firma) eller som delägare i ett handels- eller kommanditbolag. I sitt remissvar skriver *Småföretagarnas Riksförbund* att även personer som bedriver verksamhet i aktiebolag ska omfattas av den nya bestämmelsen för att det inte ska uppstå någon ny diskriminering. Regeringen konstaterar i detta sammanhang att försäkrade, som bedriver näringsverksamhet genom ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, kan vara anställda av bolaget eller föreningen. De har då möjlighet att beviljas graviditetspenning enligt de bestämmelser som gäller för arbetstagare. Någon ny diskriminering uppstår således inte för dessa personer genom den föreslagna nya bestämmelsen.

Risk för den gravida kvinnans hälsa, graviditet eller foster

En gravid egenföretagare bör ha rätt till graviditetspenning om arbetsmiljön innehåller någon risk för skadlig inverkan på hennes hälsa, graviditeten eller fostret.

Det är Försäkringskassan som ska bedöma om en det finns en sådan risk. Vid bedömningen av vilka arbetsmiljöfaktorer som kan utgöra sådan risk kan Försäkringskassan ta ledning av Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2007:5) om gravida och ammande arbetstagare samt verkets allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.

Sveriges Veterinärförbund påpekar i sitt remissvar att alla riskfaktorer som kan orsaka fosterskador och/eller abort inte är upptagna i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och anser att sådana kan förekomma i veterinärers arbetsmiljö och att Försäkringskassan bör inhämta expertis utanför myndigheten för sin bedömning. *Försäkringskassan* skriver i sitt remissvar att myndigheten har för avsikt att göra just detta. Försäkringskassan anger även att myndigheten saknar den specialistkompetens om risker i arbetsmiljön som krävs för att tillämpa Arbetsmiljöverkets

föreskrifter. Försäkringskassan kommer därför att regelmässigt behöva begära in utlåtande av en läkare med den särskilda kompetens som krävs i det enskilda ärendet, exempelvis specialistkompetens i yrkesmedicin, företagshälsovård eller arbetsmedicin.

Försäkringskassans bedömning av rätten till graviditetspenning bör göras med ledning av Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Det innebär inte att myndigheten i sin bedömning ska bortse från eventuella andra risker som inte är upptagna i föreskrifterna.

5.2 Bedömning av förvärvsarbete under tid med sjukersättning

Regeringens förslag: Förvärvsarbete som en gravid egenföretagare utför under tid för vilken hon får sjukersättning enligt 37 kap. 3 § socialförsäkringsbalken ska inte betraktas som förvärvsarbete vid bedömningen av rätten till graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har yttrat sig specifikt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 36 kap. 9 § socialförsäkringsbalken (SFB) gäller att en försäkrad som förvärvsarbetar med utnyttjande av den arbetsförmåga som han eller hon antogs sakna när beslutet om sjukersättning eller aktivitetsersättning fattades inte har rätt till sådan ersättning för samma tid och i den omfattning som förvärvsarbete utförts. För försäkrade som beviljats icke tidsbegränsad sjukersättning senast för juli 2008 finns dock en specialbestämmelse i 37 kap. 3 § SFB, som möjliggör att en på särskilt sätt beräknad sjukersättning ändå betalas ut i en sådan situation. Eftersom förvärvsarbete som avses i 37 kap. 3 § SFB inte beaktas vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten (se kap. 25 kap. 24 § SFB), har sådant förvärvsarbete inte heller ansetts böra beaktas vid bestämmande av rätten till dag ersättningar som baseras på sådan inkomst, t.ex. graviditetspenning, (se prop. 2007/08:124 s. 67 och 102).

Av 10 kap. 2 § andra stycket SFB framgår att sådant förvärvsarbete som den försäkrade utför under tid som hon får sjukersättning enligt bestämmelserna i 37 kap 3 § SFB inte ska betraktas som förvärvsarbete vid bedömningen av rätten till graviditetspenning på grund av nedsatt arbetsförmåga. 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 § SFB. Av 10 kap. 3 § andra stycket SFB följer att bestämmelsen i 10 kap. 2 § andra stycket SFB även ska tillämpas vid bedömningen av rätten till graviditetspenning på grund av förbud mot förvärvsarbete. Regeringen anser att bedömningen av rätten till graviditetspenning för gravida egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön i detta avseende bör göras enligt samma grunder som bedömningen av rätten till graviditetspenning i övriga fall. Regeringen anser därför att bestämmelsen i 10 kap. 2 § andra stycket SFB bör tillämpas även i förevarande fall.

5.3 Ersättningen och ersättningstiden

Regeringens förslag: Gravitetetspenning enligt den nya bestämmelsen ska lämnas för varje dag som kvinnan avstår från att utföra förvärvsarbetet.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Enligt promemorians förslag ska gravitetetspenning lämnas för varje dag som riskerna hindrar kvinnan från att utföra förvärvsarbetet.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har yttrat sig specifikt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Gravitetetspenning till arbetstagare beräknas utifrån kvinnans sjukpenninggrundande inkomst (10 kap. 10 § socialförsäkringsbalken, SFB). Gravitetetspenning lämnas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån (10 kap. 4 § SFB) och beviljas för en viss period (10 kap. 9 § SFB), dock längst till och med den elfte dagen före den beräknade tidpunkten för barnets födelse (10 kap. 8 § SFB). Gravitetetspenning vid nedsatt arbetsförmåga lämnas för varje dag som nedsättningen består (10 kap. 6 § SFB). På motsvarande sätt lämnas gravitetetspenning vid förbud mot förvärvsarbete för varje dag som förbudet gäller (10 kap. 7 § SFB). Regeringen anser därför mot denna bakgrund att gravitetetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön bör utformas på motsvarande sätt. Regeringen anser därför att gravitetetspenningen bör lämnas för varje dag som en kvinna avstår från att utföra förvärvsarbetet. En ny paragraf med denna innebörd bör därför införas i SFB.

Regeringens förslag överensstämmer i sak med det förslag som promemorian lämnat. Regeringen har dock valt att avvika från promemorians formulering av bestämmelsen, eftersom man inte alltid kan säga att riskerna i egentlig mening ”hindrar” en kvinna från att utföra förvärvsarbetet. Vad som hela tiden åsyftats är i stället de fall där en kvinna väljer att avstå från förvärvsarbetet på grund av de risker som finns i arbetsmiljön.

5.4 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2014.

Regeringens bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Svenskt Näringsliv* anser att ikraftträdandet bör tidigareläggas till den 1 juli 2013. Även SACO-förbundet, *Akademikerfacket för kultur och kommunikation*, DIK, anser att förslaget bör träda i kraft så tidigt som möjligt – gärna den 1 juli 2013. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig specifikt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen ser det som angeläget att även egenföretagare ska kunna beviljas gravitetets-

ersättning vid risker i arbetsmiljön och bestämmelserna bör därför genomföras så snabbt som det är möjligt. Försäkringskassan måste dock ges möjlighet att bygga upp de administrativa rutiner som är nödvändiga för ett genomförande. Försäkringskassan bör även knyta kontakter med specialister på arbetsmiljöområdet då myndigheten, som den själv påpekar i sitt remissvar, saknar specialistkompetens på det området. Lämpligen bör regeringens förslag träda i kraft den 1 januari 2014. Några övergångsbestämmelser har inte bedömts vara nödvändiga.

5.5 Handläggning

Regeringens bedömning: Det behöver inte införas några särskilda bestämmelser om handläggningen av ärenden om graviditetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte yttrat sig specifikt över bedömningen. *Inspektionen för socialförsäkringen* (ISF) skriver att bedömningen av om en riskfaktor i arbetsmiljön har skadlig inverkan på kvinnan, graviditeten eller fostret är svår att göra och att bedömningen i många fall kräver expertkunskap. ISF påpekar också att tillgängligheten till denna expertis kan bli en begränsande faktor, vilket kan leda till långa handläggningstider. För att inte gravida kvinnor ska utsättas för onödiga exponeringar är det dock av stor vikt med en snabb handläggning i dessa ärenden.

Arbetsmiljöverket anser att det är angeläget att det görs en kvalificerad bedömning av arbetsmiljön och dess potentiella risker. En sådan bedömning kräver särskild medicinsk kompetens. Verket föreslår också ett tillägg: i de fall Försäkringskassan avser att avslå egenföretagarens ansökan ska ”riskerna i arbetsmiljön bedömas av en läkare med särskild kompetens inom arbetsmiljöområdet och som har en oberoende ställning i förhållande till uppdragsgivaren”.

Skälen för regeringens bedömning: Ärenden om graviditetspenning handläggs av Försäkringskassan. De generella handläggningsbestämmelserna i 110 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) kommer att även bli tillämpliga på ärenden om graviditetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön. Nedan följer en redogörelse för vissa bestämmelser som har betydelse för handläggningen.

Av 110 kap. 4 § SFB, framgår att en ansökan om en förmån ska göras skriftligen. Ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet och ska vara egenhändigt undertecknad. Uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete.

Utöver kraven på ansökan gäller generellt enligt 110 kap. 13 § andra stycket i nämnda balk att den enskilde är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse i frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Enligt 2 § 1 i förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan får Försäkringskassan meddela föreskrifter om skyldigheten av att lämna de uppgifter som är av

betydelse för tillämpning av socialförsäkringsbalken, bl.a. såvitt avser graviditetspenning.

Den handläggande myndigheten har enligt 110 kap. 13 § första stycket SFB en allmän skyldighet att se till att ärendena blir utredda i den omfattning deras beskaffenhet kräver. Samtidigt gäller enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer att det är sökanden som ska visa om han eller hon uppfyller förutsättningarna för att beviljas en förmån. Myndigheten kan i ett sådant fall fullgöra sin utredningsskyldighet genom att anvisa den enskilde hur denne bäst kan styrka sina påståenden (prop. 2008/09:200 s. 555).

Enligt 110 kap. 14 § SFB får den handläggande myndigheten, när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av balken, bl.a. göra förfrågan hos den försäkrades läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter, besöka den försäkrade (i hemmet eller på arbetsplatsen) och begära in ett särskilt läkarutlåtande eller ett utlåtande av viss läkare eller annan sakkunnig. Med uttrycket ”när det behövs” menas såväl att åtgärden typiskt sett behövs, som att någon omständighet föreligger i det enskilda fallet som medför att åtgärden behövs (prop. 2008/09:200 s. 557).

Enligt 2 § 6 förordningen med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan får Försäkringskassan meddela föreskrifter om särskilt läkarutlåtande enligt 110 kap. 14 § SFB. Om Försäkringskassan bedömer att det typiskt sett behövs särskilda läkarutlåtanden i förevarande ärenden för att myndigheten ska kunna bedöma arbetsmiljöns inverkan på kvinnan, graviditeten eller fostret, skulle Försäkringskassan kunna föreskriva att ett sådant utlåtande ska bifogas ansökan. Eventuella föreskrifter från Försäkringskassan skulle vidare kunna avse kravet på kompetens hos den läkare som utfärdar det särskilda utlåtandet.

Slutligen kan nämnas att Försäkringskassan enligt 3 § i nämnda förordning får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av graviditetspenning och av sådana besök hos den försäkrade som avses i 110 kap. 14 § SFB. De närmare formerna för ansökan skulle exempelvis kunna regleras genom verkställighetsföreskrifter.

Regeringen bedömer att bestämmelserna i 110 kap. SFB och normgivningsbemyndigandena för försäkringskassan i ovan angiven förordning är tillräckliga för att möjliggöra en väl fungerande handläggning hos Försäkringskassan. Någon särskild bestämmelse om handläggningen av ärenden om graviditetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön föreslås därför inte.

Regeringen har för avsikt att följa upp Försäkringskassans tillämpning av lagstiftningen om graviditetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön. Då antalet ärenden bedöms vara relativt begränsat behöver dock viss tid förflyta innan en sådan uppföljning kan genomföras.

Ekonomiska konsekvenser

Uppgifter om hur många gravida kvinnor som är egenföretagare och som kan antas utsättas för risker i arbetsmiljön saknas. Cirka sex procent av samtliga beslut om sjukpenninggrundande inkomst under 2009 gällde inkomst av annat förvärvsarbete (egenföretagare). Det kan antas att hälften av dessa beslut har samband med begäran om föräldrapenning, dvs. cirka tre procent avser gravida.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) redovisade i november 2011 resultat från ett regeringsuppdrag avseende Försäkringskassans tillämpning av graviditetspenning och sjukpenning vid graviditet (Rapport 2011:16). I en granskning av ärenden med graviditetspenning, avseende kvinnor som fick barn sista kvartalet 2010, var det 2,5 procent av ärendena som rörde avstängning av arbetstagare på grund av risker i arbetsmiljön. Andelen beslut om graviditetspenning avseende risker i arbetsmiljön befann sig på samma nivå 2009.

Antalet egenföretagare som kan komma ifråga att beviljas graviditetsersättning kan antas uppgå till drygt 80 personer per år. Med detta antagande uppskattas statens utgifter för anslaget 1:2 Föräldraförsäkring öka med drygt 11 miljoner kronor per år från och med 2014.

Förslaget förväntas innebära mindre förändringar i befintliga it-system hos Försäkringskassan, samt andra införandekostnader av begränsad storlek. De löpande administrativa kostnaderna för förslaget uppskattas innebära något ökade administrativa kostnader. Kostnaderna har bedömts kunna hanteras inom Försäkringskassans ram.

Konsekvenser för jämställdheten

Förslaget att även gravida egenföretagare som utsätts för risker i arbetsmiljön ska kunna beviljas graviditetspenning syftar till att åstadkomma en ökad balans i villkoren för och behandlingen av företagare och anställda i trygghetssystemen. Förslaget väntas få en positiv effekt för kvinnors möjlighet att driva företag.

Konsekvenser för små företag

Förslaget att göra det möjligt även för gravida egenföretagare att beviljas graviditetspenning innebär en ökad trygghet för kvinnor som är egenföretagare och det väntas få en positiv effekt på företagandet i Sverige.

Förslaget kan innebära en utökad administration för egenföretagaren i form av anmälan om graviditetspenning. Hur mycket de administrativa kostnaderna kan innebära för ett företag är mycket svårt att beräkna men de bedöms som försumbara.

6 Socialförsäkringsförmåner i övrigt vid graviditet

Regeringens bedömning: Den fortsatta utvecklingen av tillämpningen av reglerna om socialförsäkringsförmåner vid graviditet bör följas upp. Utöver uppdraget till Försäkringskassan att göra en analys av rättsläget utifrån domar som gäller gravida försäkrades rätt till sjukpenning har därför Inspektionen för socialförsäkringen fått i uppdrag att följa upp tillämpningen av lagstiftningen avseende graviditetspenning. Härutöver behövs för närvarande inga ytterligare åtgärder från regeringens sida.

Bakgrund: I samband med riksdagens behandling av budgetpropositionen för 2011 föreslog socialförsäkringsutskottet i betänkandet 2010/11:SfU1 ett tillkännagivande om att regeringen bör göra en särskild översyn av regelverket och tillämpningen av de olika socialförsäkringsförmåner som kan komma i fråga vid graviditet samt överväga om det behövs förändringar eller förtydliganden i socialförsäkringsbalken. Regeringens överväganden med anledning av översynen bör därefter redovisas för riksdagen. Detta blev också riksdagens beslut (rskr. 2010/11:121). I betänkandet konstaterade utskottet att det förelåg svårigheter med bedömningskriterierna vid graviditetsrelaterade besvär.

Utskottet noterade i betänkandet att problem med gränsdragningen mellan olika socialförsäkringsförmåner som kan komma i fråga för en gravid kvinna redan tidigare hade uppmärksammats. Riksförsäkringsverket (RFV) hade i rapporten Gravida kvinnors situation (RFV analysrapport 2003:7) dragit den slutsatsen att det fanns stora regionala skillnader i fördelningen mellan uttagen av sjukpenning, havandeskapspenning (kallas nu, sedan socialförsäkringsbalken trädde i kraft den 1 januari 2011, för graviditetspenning) och föräldrapenning. Riksrevisionen hade därefter följt upp utvecklingen i rapporten Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning (RiR 2006:30). Riksrevisionen rekommenderade regeringen att noggrant följa Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning av ersättningar till gravida.

Utskottet noterade vidare i betänkandet 2010/11:SfU1 att Arbetsförmågeutredningen i sitt betänkande (SOU 2009:89) hade lagt fram förslag om en ny förmån, graviditetspenning under högst 30 dagar och tidigast 30:e dagen före beräknad födelse, som ska kunna utges till en gravid kvinna som på grund av graviditeten anser sig behöva vara ledig från sitt arbete. Regeringen beslutade den 3 februari 2011 att överlämna Arbetsförmågeutredningens betänkande till Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (S 2010:04). Kommitténs arbete ska slutredovisas i sin helhet senast den 31 januari 2015.

Utskottet noterade också i betänkandet att bedömningen av gravida kvinnors rätt till sjukpenning hade aktualiserats i en skadeståndstalan som Diskrimineringsombudsmannen (DO) fört mot Försäkringskassan. Talan gällde fyra kvinnor som hade begärt sjukpenning under graviditeten och där Försäkringskassan under 2006 helt eller delvis hade avslagit att begäran. Svea hovrätt hade i en dom den 30 september 2010 funnit att

Försäkringskassan hade utsatt kvinnorna för direkt diskriminering och därmed var skyldig att utge skadestånd. Sedan båda parter överklagat Svea hovrätts dom har Högsta domstolen i januari 2012 beslutat att inte lämna prövningstillstånd.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen gav, som en följd av tillkännagivandet, i regleringsbrevet för 2011 Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i uppdrag att analysera tillämpningen av lagstiftningen om graviditetspenning och sjukpenning i ärenden som rör kvinnor med graviditetsrelaterade besvär. Om analysen visade att det fanns brister i tillämpningen skulle förslag till åtgärder redovisas. ISF lämnade i november 2011 sitt svar på regeringsuppdraget i rapporten 2011:16 Graviditetspenning och sjukskrivning vid graviditet.

Den huvudsakliga slutsatsen av ISF:s granskning är enligt rapporten att det finns flera problem avseende tillämpningen av graviditetspenning vilka medför att fler kvinnor borde kunna beviljas graviditetspenning. När det gäller graviditetspenning anser ISF att Försäkringskassan har dragit alltför långtgående slutsatser av den rättslägesanalys som RFV publicerade 1992 vilket lett till en för restriktiv tillämpning. Enligt ISF har Försäkringskassan alltför liten utsträckning gjort en individuell prövning och i alltför stor utsträckning förlitat sig på förekomst av tunga lyft i arbetet för den försäkrade. Samtidigt konstaterar ISF att rättsläget beträffande graviditetspenning dock har varit oklart, eftersom den vägledande domstolspraxis som fanns att tillgå under den period som de granskade besluten fattades var 20–30 år gammal. Även de förarbeten som finns till stöd för tillämpningen är äldre. I sjukpenningärendena var enligt rapporten utredningarna, bedömningarna och beslutsmotiveringarna i de flesta fall av god kvalitet. Några större invändningar beträffande Försäkringskassans tillämpning av regelverket om sjukpenning konstaterades inte.

Tidigare granskningar på området har funnit stora regionala skillnader i kvinnors uttag av föräldrapenning, graviditetspenning och sjukpenning. ISF undersökte i sin rapport om tidigare funna regionala skillnader kvarstod även efter 2008, då bland annat handläggningen av graviditetspenning och föräldrapenning centraliserades. I rapporten konstaterar ISF att de regionala skillnaderna, vid en jämförelse mellan åren 2005 och 2010, kvarstod för sjukpenning men hade minskat för graviditetspenning och föräldrapenning. En del av den regionala spridningen i andelen med graviditetspenning kan enligt ISF förklaras av en skillnad i hur ofta sjukfall övergår i graviditetspenning. Utöver denna övergång ger enligt ISF analysen inget stöd för att de regionala skillnaderna i andelen som beviljas graviditetspenning beror på Försäkringskassans handläggning. Inte heller kan de regionala skillnaderna i andelen som får sjukpenning förklaras av Försäkringskassans handläggning eftersom antalet avslag är få. En annan slutsats som ISF drar är att bakomliggande faktorer, i första hand näringsstrukturen i länen, förklarar en del av de observerade skillnaderna i andelen som beviljas graviditetspenning. För sjukpenning och föräldrapenning är bakomliggande faktorer av mindre betydelse. I sin granskning finner ISF vidare en påtaglig regional variation i diagnosättning vid sjukskrivning vid graviditetsrelaterade besvär.

För att åtgärda de tillämpningsproblem som presenteras i rapporten redovisar ISF ett antal förslag till åtgärder som Försäkringskassan bör vidta. Enligt Försäkringskassans svar på rapporten visar Försäkrings-

kassans erfarenhet att dagens graviditetspenning inte svarar upp mot kvinnors förväntningar på försäkringen. Försäkringskassan föreslår därför att en generell graviditetspenning införs. Försäkringskassan anger också i sitt svar att den värdesätter alla förslag till förbättringar, kontinuerligt följer kvaliteten i ärenden och även fortsättningsvis kommer att arbeta med att förbättra kvaliteten i underlag och beslut i ärenden med graviditetspenning. Vidare framgår av svaret att de flesta rekommendationer som ISF lämnat avser åtgärder som redan är en självklar del av Försäkringskassans ordinarie verksamhet. Några av rekommendationerna kommenteras särskilt.

Av ISF:s rapport och Försäkringskassans svar framkom således att myndigheterna inte hade en helt överensstämmande syn på tillämpningen och lagstiftningens möjligheter. Samtidigt konstaterade dock ISF i sin rapport att rättsläget beträffande rätten till graviditetspenning har varit oklart och att från det att RFV:s rättslägesanalys gavs ut tillkom inte någon vägledande praxis förrän Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i maj 2011 meddelade två domar. Domstolen understryker att en prövning ska göras av omständigheterna i varje enskilt fall och att det alltså inte är tillräckligt att konstatera vilken yrkeskategori kvinnan tillhör. I båda fallen beslutade HFD att graviditetspenning skulle beviljas. Dessa domar meddelades efter den tidsperiod under vilken de granskade besluten fattades. Även de granskade omprövningsbesluten fattades före dessa domar. Till detta ska läggas att HFD därefter har meddelat prövningstillstånd i ett mål för prövning av frågan om klagandens graviditet har satt ned hennes förmåga att utföra sina arbetsuppgifter med minst en fjärdedel i ett arbete där det inte förekommer tunga lyft (mål nr 284-12). Enligt domen i målet från den 18 mars 2013 anser HFD att en tillämpning av reglerna som innebär att förekomsten av tunga lyft får en närmast avgörande betydelse för rätten till graviditetspenning inte är förenlig med uttalanden 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 domstolen kan det förhållandet att en gravid kvinna måste stå en hel arbetsdag i sig vara tillräckligt krävande för att hennes förmåga att utföra sitt förvärvsarbete ska anses vara nedsatt med i vart fall en fjärdedel. Kvinnan i det aktuella målet arbetade stående i en ensidig och obekväm arbetsställning. Hon hade besvär i form av bl.a. ryggvärk och domningar i benen. Vid en sammantagen bedömning ansåg domstolen att hon var berättigad till halv graviditetspenning.

Som tidigare nämnts ansåg ISF att Försäkringskassan hade varit för restriktiv i sin tillämpning och i alltför liten utsträckning gjort en individuell prövning och i alltför stor utsträckning förlitat sig på förekomst av tunga lyft i arbetet för den försäkrade. Det har emellertid som framgått därefter tillkommit ny vägledande praxis, vad gäller tillämpningen både av reglerna om sjukpenning och om graviditetspenning. Regeringen utgår från att Försäkringskassan i sin rättstillämpning kommer att följa vägledande domstolsavgöranden. Med anledning av ISF:s rapport har Försäkringskassan tagit fram en åtgärdsplan. Enligt Försäkringskassan pågår nu arbete med olika delar av åtgärdsplanen.

Vidare har Försäkringskassan beslutat att all handläggning av graviditetsspenning på sikt ska lokaliseras till nationellt försäkringscenter Göteborg City för att underlätta en likformig tillämpning. Lokaliseringen kommer att ske under de närmaste åren. Under 2013 handläggs ca en tredjedel av ärendena i Stockholm och två tredjedelar i Göteborg. Enligt Försäkringskassan kommer slutsatserna av HFD:s senaste dom avseende graviditetsspenning att inarbetas i Försäkringskassans Vägledning om graviditetsspenning som är ett stöd i handläggningen. Vidare kommer verksamhetsansvariga, specialister och handläggare av graviditetsspenning att under våren sammankallas för information och diskussion kring tillämpningen.

Mot bakgrund av de ovan redovisade omständigheterna ser regeringen för närvarande inte något behov av att överväga lagändringar. Nya vägledande domstolsavgöranden, Försäkringskassans kontinuerliga kvalitetsförbättringsarbete och de åtgärder som Försäkringskassan nu vidtar bör leda till en rättsenlig och mer likformig tillämpning av socialförsäkringsförmånerna till gravida. Regeringen anser dock att det är av stor vikt att fortsatt följa utvecklingen av hur lagstiftningen om graviditetsspenning och sjukpenning tillämpas i ärenden som rör kvinnor med graviditetsrelaterade besvär. Den fortsatta utvecklingen av tillämpningen av reglerna om socialförsäkringsförmåner vid graviditet bör därför följas upp. Regeringen har i Försäkringskassans regleringsbrev för 2013 gett myndigheten i uppdrag att redovisa en analys av rättsläget utifrån domar från förvaltningsdomstolar beträffande sjukförsäkringen. Analysen ska även inkludera domar som gäller prövning av gravida försäkrades rätt till sjukpenning. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet senast den 18 november 2013. Regeringen har också gett ISF i uppdrag att följa upp tillämpningen av lagstiftningen om graviditetsspenning med anledning av den tidigare granskningen från 2011. Om uppföljningen visar att det finns brister i tillämpningen ska förslag till åtgärder redovisas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2014. Utöver nu redovisade åtgärder och de förslag som lämnas i denna proposition bedömer regeringen att det för närvarande inte behövs några ytterligare åtgärder från regeringens sida avseende socialförsäkringsförmåner vid graviditet. Tillkännagivandet är med detta slubehandlat.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

10 kap.

3 a §

Paragrafen är ny. Enligt bestämmelsens *första stycke* har en gravid egenföretagare (jfr 25 kap. 2 och 9 §§ socialförsäkringsbalken) rätt till graviditetsspenning, om hennes förvärvsarbete innehåller någon risk för skadlig inverkan på hennes hälsa, graviditeten eller fostret.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelserna i 2 § andra stycket även tillämpas i de fall som avses i den nya paragrafen. De aktuella bestäm-

melserna innebär att sådant förvärvsarbete som utförs under tid då en kvinna får sjukersättning enligt 37 kap. 3 § socialförsäkringsbalken inte ska betraktas som förvärvsarbete vid bedömningen av kvinnans rätt till graviditetspenning. Om det inte går att avgöra under vilken tid kvinnan avstår från förvärvsarbete, ska frånvaron i första hand anses som frånvaro från sådant förvärvsarbete som avses i 37 kap. 3 §.

Förslaget behandlas i avsnitten 5.1 och 5.2.

7 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att graviditetspenning till egenföretagare enligt 3 a § lämnas för varje dag som kvinnan avstår från att utföra förvärvsarbetet. Att ersättningen lämnas för varje dag motsvarar vad som gäller för graviditetspenning i övriga fall (10 kap. 6 och 7 §§). Graviditetspenning lämnas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån (10 kap. 4 §). Om exempelvis riskerna i arbetsmiljön föranleder kvinnan att avstå från sitt förvärvsarbete till hälften, kan således halv graviditetspenning lämnas.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3

Lagförslag i promemorian Graviditetspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön (Ds 2012:57)

Prop. 2012/13:159
Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att det i socialförsäkringsbalken ska införas två nya paragrafer, 10 kap. 3 a § och 7 a §§, samt närmast före 10 kap. 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

Risker i arbetsmiljön

3 a §

En gravid försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning och som bedriver näringsverksamhet har rätt till graviditetspenning, om förvärvsarbetet innehåller risk för skadlig inverkan på den gravida kvinnan, graviditeten eller fostret.

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

7 a §

Graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön enligt 3 a § lämnas för varje dag som riskerna hindrar kvinnan från att utföra förvärvsarbetet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

Förteckning över remissinstanserna

Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Växjö, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Arbetsmiljöverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Statskontoret, Försäkringskassan, Regelrådet, Skatteverket, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Almega, Frisörföretagarna, Företagarförbundet, Företagarna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lantbrukarnas Riksförbund, Småföretagarnas Riksförbund, Svenska Målarförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) samt Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 maj 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Adelson, Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Ullenhag, Ek, Löf, Arnholm

Föredragande: statsrådet Hägglund

Regeringen beslutar proposition Graviditetsspenning till egenföretagare på grund av risker i arbetsmiljön