



Enheten för människa och omgivning
Jonathan Lyström, 010-730 90 00 (växel)

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sf@regeringskansliet.se (kopia)
maria.lidstrom@regeringskansliet.se (kopia)

Remissvar över betänkandet Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida (SOU 2023:23)

Sammanfattning

Arbetsmiljöverket har granskat betänkandet huvudsakligen utifrån verkets roll som förvaltnings- och tillsynsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsregler, och tar här inte ställning till de mer försäkringsrättsliga aspekterna. Dock har myndigheten synpunkter på förslag som berör arbetsmiljö, arbetsmiljölagstiftning och uppdrag till Arbetsmiljöverket. Se synpunkter nedan på valda avsnitt.

Uppdragen till myndigheten innefattar att kring gravidas arbetsmiljörisker se över arbetsgivares kännedom, arbeta mer aktivt med stöd till arbetsgivare, sprida mer information om regelverket, samt med Försäkringskassan utreda förutsättningarna för försök med trepartssamtal (mellan den gravida, hennes arbetsgivare och läkare eller barnmorska).

Avsnitt som berörs i detta remissvar

9.2	Gravida riskerar att bedömas mer restriktivt än icke-gravida när det gäller behovet av sjukskrivning och rätten till sjukpenning
9.8	Bristande kännedom om risker i arbetsmiljön
12.19	Det behövs ingen ytterligare reglering om anpassning av arbetet för gravida
12.30	Kännedomen om risker i arbetsmiljön för gravida behöver förbättras
12.32	Arbetsmiljöverket ska arbeta mer aktivt med frågor som rör gravidas arbetsmiljö
12.34	Uppdrag att undersöka förutsättningarna för försöksverksamhet med trepartssamtal enligt norsk modell



Sammanfattning, forts

9.2 Gravida riskerar att bedömas mer restriktivt än icke-gravida när det gäller behovet av sjukskrivning och rätten till sjukpenning

Arbetsmiljöverket instämmer i att det finns svårigheter med nuvarande sjukdomsbegrepp. Myndigheten ser även en risk att alltför restriktiv bedömning av behovet av sjukskrivning kan leda till att gravida i större utsträckning blir kvar i olämpliga arbeten.

9.8 Bristande kännedom om risker i arbetsmiljön

Arbetsmiljöverket delar bilden att arbetsgivare ofta brister i att göra riskbedömningar. I de fall när arbetsgivare helt saknar riskbedömningar, så kan det strida mot arbetsmiljölagstiftningen.

12.19 Det behövs ingen ytterligare reglering om anpassning av arbetet för gravida

Arbetsmiljöverket har, som utredningen framhåller, regler kring arbetsanpassningar som täcker alla arbetstagare, inklusive gravida. Reglerna utgör skyldigheter för arbetsgivaren snarare än rättigheter för arbetstagaren.

12.30 Kännedomen om risker i arbetsmiljön för gravida behöver förbättras

Arbetsmiljöverket instämmer i bedömningen att kännedomen bör bli bättre. Den bedömningen lär i stort inte påverkas av om Arbetsmiljöverket uppdras att närmare granska kännedomen hos arbetsgivare, som utredningen föreslår.

12.32 Arbetsmiljöverket ska arbeta mer aktivt med frågor som rör gravidas arbetsmiljö

Arbetsmiljöverket instämmer inte i förslaget. Skälen är oklara kring att just Arbetsmiljöverket framhålls som den aktör som ska arbeta mer aktivt med dessa frågor.

Myndigheten tillsynar och reglerar, och mer aktivt arbete kring gravidas arbetsmiljö bör hellre utföras av aktörer som faktiskt förvaltar och sprider kunskap på området, såsom företagshälsovård, regionernas arbets- och miljömedicinska kliniker, parternas egna kunskapsförmedlare, samt Myndigheten för arbetsmiljökunskap (MYNAK).

12.34 Uppdrag att undersöka förutsättningarna för försöksverksamhet med trepartssamtal enligt norsk modell

Arbetsmiljöverket anser att det ligger utanför vårt myndighetsuppdrag att delta i arbetet att undersöka förutsättningarna för en försöksverksamhet.

Först efter att förutsättningarna utretts (och efter att en försöksverksamhet eventuellt startats upp) skulle Arbetsmiljöverket kunna bidra genom sin kännedom om arbetsgivarens skyldigheter enligt arbetsmiljölagstiftningen.



Arbetsmiljöverkets synpunkter och ställningstaganden

9.2	Gravida riskerar att bedömas mer restriktivt än icke-gravida när det gäller behovet av sjukskrivning och rätten till sjukpenning
9.8	Bristande kännedom om risker i arbetsmiljön
12.19	Det behövs ingen ytterligare reglering om anpassning av arbetet för gravida
12.30	Kännedomen om risker i arbetsmiljön för gravida behöver förbättras
12.32	Arbetsmiljöverket ska arbeta mer aktivt med frågor som rör gravidas arbetsmiljö
12.34	Uppdrag att undersöka förutsättningarna för försöksverksamhet med trepartssamtal enligt norsk modell

9.2 Gravida riskerar att bedömas mer restriktivt än icke-gravida när det gäller behovet av sjukskrivning och rätten till sjukpenning

Utredningens beskriver gränsdragningsproblem mellan graviditetspenning och sjukpenning, som bottnar i vad som kan anses vara sjukdom och normal graviditet. Var man sätter gränsen spelar dock ingen roll för den gravidas faktiska arbetsförmåga; hon presterar lika bra eller dåligt oavsett om man kallar hennes besvär och funktionsnedsättningar för sjuka eller normala.

Arbetsmiljöverket instämmer med utredningen i att gravida riskerar att bedömas mer restriktivt än icke-gravida när det gäller behovet av sjukskrivning. Sjukskrivning innefattar dels ersättning (sjukpenning), men också möjlighet att faktiskt slippa arbeta med sådant man inte klarar för tillfället. Det senare är viktigt ur arbetsmiljösynpunkt; det ligger i både den gravidas och hennes arbetsgivares intresse att hon inte känner sig nödd att arbeta som vanligt när hon faktiskt inte klarar det – oavsett hur hennes utsikter ser ut att beviljas sjuk- eller graviditetspenning.

Att arbeta fast man är sjuk eller har besvär kan också i vissa fall riskera att besvären förvärras eller att nya besvär uppstår. Och Arbetsmiljöverket har regler som syftar just till att förebygga att gravida kvinnor "utsätts för faktorer eller förhållanden i arbetet som kan medföra ohälsa eller olycksfall" (1 § i AFS 2007:5 Gravida och ammande arbetstagare).

Arbetsmiljöverket instämmer med regionernas syn kring svårigheter med nuvarande sjukdomsbegrepp och graviditet (sida 222 i betänkandet). Funktionsnedsättningar och aktivitetsbegränsningar behöver väga tyngre än diagnos och sjukdomsbegrepp. Region Halland beskriver det bra:

"... 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. ... 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 ..."



9.8 Bristande kännedom om risker i arbetsmiljön

I betänkandet framhåller de arbets- och miljömedicinska klinikerna att arbetsgivare ofta gör bristande riskbedömningar. Ibland sker dessa dessutom för sent, med tanke på att graviditeten i tidigt skede kan vara som känsligast för vissa arbetsmiljörisker.

Arbetsmiljöverket vill tillägga att riskbedömningar i många fall inte har dokumenterats eller ens gjorts. Ett vanligt krav från Arbetsmiljöverkets inspektörer till arbetsgivare är att rutiner kring riskbedömningar behöver tas fram då dessa saknas. Lagstöd för kravet finns i AFS 2001:1 Systematiskt arbetsmiljöarbete, med förtydliganden för gravida arbetstagare i AFS 2007:5 Gravida och ammande arbetstagare.

I betänkandet nämns den icke-uttömmande förteckning över risker för gravida i arbetsmiljön som återfinns i bilagan till Arbetsmiljöverkets föreskrifter om gravida och ammande arbetstagare (2007:5). Det kan förtydligas att listan pekar på risker som särskilt berörs av regelverket.

Arbetsmiljöverket är heller ingen kunskapsmyndighet och saknar möjlighet att bevaka, sammanställa och ta fram fullgoda listor på arbetsmiljörisker för gravida. Andra aktörer är bättre lämpade för sådant arbete.

12.19 Det behövs ingen ytterligare reglering om anpassning av arbetet för gravida

Arbetsmiljöverket instämmer i utredningens tolkningar av myndighetens föreskrifter kring anpassningar av arbete samt att reglerna inkluderar gravida arbetstagare. Utredningen lyfter tydligt regelverket runt arbetsgivarens skyldigheter kring arbetsanpassningar (andra stycket i avsnitt 12.2.2)

Det kan förtydligas att medan Föräldraledighetslagen reglerar den *gravidas rättigheter*, så reglerar Arbetsmiljöverkets föreskrifter *arbetsgivarens skyldigheter*.

12.30 Kännedomen om risker i arbetsmiljön för gravida behöver förbättras

Arbetsmiljöverket instämmer i utredningens bedömning att arbetsgivares kännedom om risker för gravida bör bli bättre. Kanske behöver även kännedomen bli bättre om regelverket för gravida arbetstagare.

Utredningen föreslår att Arbetsmiljöverket uppdras att undersöka kännedomen. Det är dock inte säkert att en sådan undersökning kan förväntas ändra den här redan gjorda bedömningen.

Vidare föreslås Arbetsmiljöverket att lämna förslag på "förbättringsåtgärder". Det framgår inte tydligt vad utredningen har tänkt sig för slags åtgärder. Förbättringsåtgärder som andra aktörer skulle kunna göra, kan också bli svårt för myndigheten att både bedöma och föreslå.



12.32 Arbetsmiljöverket ska arbeta mer aktivt med frågor som rör gravidas arbetsmiljö

Uppdraget är oklart. I betänkandet framgår inte tydligt hur utredningen har landat i förslaget att just Arbetsmiljöverket ska arbeta mer aktivt med dessa frågor. Det framgår inte heller om myndighetens arbete i dagsläget skulle vara otillfredsställande eller på annat sett behöva bli mer aktivt.

Däremot framgår både att arbetsgivare efterfrågar ökat stöd kring riskbedömningar för gravida, och att arbetsgivare behöver bättre kunskaper om risker i arbetsmiljön för gravida. Visserligen reglerar och tillsynar Arbetsmiljöverket att arbetsgivare har rutiner kring kompetens och riskbedömningar, men det är inte myndighetens huvudsakliga roll att bistå med stöd och kunskap på området. Den uppgiften bör i första hand ligga hos aktörer som besitter den faktiska kompetensen: Företagshälsovård, regionernas arbets- och miljömedicinska kliniker, parternas kunskapsförmedlare såsom Prevent, Suntarbetsliv och Partsrådet, samt Myndigheten för arbetsmiljökunskap. (Kompetens finns alltså lokalt, regionalt och nationellt).

Arbetsmiljöverket är ingen kunskapsmyndighet, utan en tillsynsmyndighet som också förvaltar regler. Myndighetens roll bör då främst vara att informera om regelverket samt i möjligaste utsträckning underlätta för arbetsgivare att efterleva reglerna – och inte i första hand att bistå arbetsgivare med praktisk kunskap om arbetsmiljörisker och riskbedömningar. När arbetsgivare behöver sådant (mer praktiskt) stöd så ska de enligt regelverket i första hand vända sig till företagshälsovård (3 kap 2c § Arbetsmiljölagen samt AFS 2001:1 Systematiskt arbetsmiljöarbete).

Företagshälsovårdens roll inkluderar att kunna bistå arbetsgivare med kompetensutveckling kring psykiskt påfrestande arbete; ett område som Svenskt näringsliv påtalat som extra viktigt i betänkandet (allmänt råd till 6 § AFS 2015:4 Organisatorisk och social arbetsmiljö).

Arbetsmiljöverket instämmer alltså inte med utredningens förslag på uppdrag. Om Arbetsmiljöverket, trots ovanstående resonemang, ändå anmodas att arbeta mer aktivt med dessa frågor så behöver en kommande proposition först förtydliga uppdraget.

12.34 Uppdrag att undersöka förutsättningarna för försöksverksamhet med trepartssamtal enligt norsk modell

Angående utredningens förslag att Försäkringskassan tillsammans med Arbetsmiljöverket ska ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för en försöksverksamhet med trepartssamtal enligt norsk förlaga.

Arbetsmiljöverket ser inte vad för roll myndigheten skulle ha, eller vad myndigheten skulle bidra med, i en sådan undersökning av försöksverksamhet tillsammans med Försäkringskassan. Detta lyftes redan under arbetet med denna SOU-utredning av Arbetsmiljöverkets förordnade expert. Det framgår heller inte i betänkandet några skäl till varför Arbetsmiljöverket föreslås till uppdraget.



Skäl emot att Arbetsmiljöverket ska undersöka förutsättningarna för en försöksverksamhet med trepartssamtal enligt norsk modell:

- Trepartssamtalen enligt norsk förlaga sker på individnivå. Arbetsmiljöverket har – till skillnad från Försäkringskassan i sjukskrivningsärenden – ingen sådan kontaktyta mot enskilda arbetstagare och arbetsgivare. Arbetsmiljöinspektörerna tillsynar att arbetsgivare vid behov har rutiner för gravida i allmänhet, men inte hur arbetsgivare hanterar enskilda (gravida) arbetstagare. Arbetsmiljöverket saknar således nöjaktiga förutsättningar för uppdraget.
- Försäkringskassan kan förmodas ha förutsättningar att utföra uppdraget utan Arbetsmiljöverket.

De av Arbetsmiljöverkets regler som kan bli aktuella att diskutera under ett trepartssamtal, bör inte te sig främmande för Försäkringskassan, utan påminner delvis om hur de bedömer i sjukskrivningsärenden (till exempel ser handläggare på om den sjukskrivna har möjligheter till fortsatt arbete genom till exempel arbetsanpassningar eller omplacering).

Med andra ord har Försäkringskassan redan god vana av att påminna arbetsgivare om dennas skyldighet att försöka undanröja hinder för fortsatt arbete – oavsett om arbetstagaren är sjuk eller gravid. Arbetsmiljöverkets medverkan vore alltså inte strikt nödvändig. Försäkringskassan å sin sida kan dessutom upplysa om hur den gravida söker ersättning för arbets-hjälpmiddel och ledighet.

- Det saknas tydliga skäl ur ett kostnads-nyttoperspektiv för Arbetsmiljöverkets medverkan. Arbetsmiljöverkets resurser kan antagligen användas bättre.
- Arbetsmiljöverket är inte en motsvarighet till STAMI (Statens arbeidsmiljø-institutt) som står bakom den norska modellen med trepartssamtal. Arbetsmiljöverket har ingen motsvarande funktion som expert- eller kunskapsmyndighet på arbetsmiljöområdet. Vår myndighet tar, till skillnad från STAMI, inte fram ny arbetsmiljökunskap genom forskning, eller sammanställer befintlig forskning. Arbetsmiljöverket roll är snarare att reglera och tillsyna.

STAMI är alltså Norges nationella forskningsinstitut inom arbetsmiljö och arbetshälsa. Den närmsta svenska motsvarigheten vore MYNAK (Myndigheten för arbetsmiljökunskap) med den stora skillnaden att MYNAK inte bedriver eller finansierar forskning.

Den norska motsvarigheten till Arbetsmiljöverket är Arbeidstilsynet; Försäkringskassans norska motsvarighet är NAV. Arbetsmiljöverket känner inte till att Arbeidstilsynet tidigare skulle ha fått något uppdrag likt det utredningen nu föreslår åt Arbetsmiljöverket, dvs vi har inte vetskap om att Arbeidstilsynet med NAV skulle ha undersökt förutsättningarna för någon försöksverksamhet med trepartssamtal.



Enheten för människa och omgivning
Jonathan Lyström, 010-730 90 00

De som deltagit

Yttrandet har avgetts av vikarierande generaldirektören Håkan Olsson.
Föredragande har varit Jonathan Lyström.

Håkan Olsson

Jonathan Lyström

Kopia skickad till:
Arbetsmarknadsdepartementet