

Nr 1116

Av herr Romanus m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 37, med förslag till lag om ändring i lagen den 25 maj 1962 (nr 381) om allmän försäkring.

I proposition nr 37 föreslås att kvinna skall få utföra förvärvsarbete under högst 30 dagar utan att rätten till tilläggssjukpenning i anledning av barnsbörd för återstoden av ledigheten går förlorad. I denna motion föreslås att begränsningsregeln helt borttages, så att kvinnan kan förvärvsarbета valfritt antal dagar utan att förlora rätten till tilläggssjukpenning för återstoden av de 180 dagar under vilka tilläggssjukpenning maximalt utgår i samband med barnsbörd.

I 3 kap. 13 § lagen om allmän försäkring stadgas, att till kvinnlig försäkrad som i anledning av barnsbörd avhåller sig från förvärvsarbete utgår sjukpenning tidigast från och med sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för nedkomsten och senast från och med förlossningsdagen så länge kvinnan utan avbrott avhåller sig från förvärvsarbete, dock för högst 180 dagar. Syftet med tilläggssjukpenningen för barnaföderskor är att göra det möjligt för förvärvsarbetande kvinnor att vara borta från arbetet i samband med barnsbörd och under barnets första levnadsmånader. Kravet på sammanhängande ledighet vid havandeskap och den strikta tolkning som denna bestämmelse hittills har givits har visat sig medföra uppenbart orimliga resultat för enskilda kvinnor och har i vissa fall direkt motverkat det angivna syftet genom att kvinnor, som förvärvsarbetat tillfälligt under barnsbördsledigheten, på grund av bortfallet av tilläggssjukpenningen tvingats att helt återgå till förvärvsarbete.

Under 1964 förekom några uppmärksammade fall som klart belyste nackdelarna med den strikta tolkningen såväl i fråga om kravet på sammanhängande ledighet som i fråga om huruvida förvärvsarbete förelegat. I en interpellation till socialministern tog fru Cecilia Nettelbrandt (fp) upp frågan om en uppmjukning av kraven. I sitt svar den 14 december 1964 var emellertid socialministern starkt negativ till en ändring och hänvisade huvudsakligen till att de berörda kvinnorna genom bättre upplysning skulle göras medvetna om effekten av förvärvsarbete under havandeskapsledigheten.

Fru Nettelbrandt m. fl. motionärer föreslog till 1965 års riksdag att en snabb översyn skulle företas av 3 kap. 13 § lagen om allmän försäkring, *Bihang till riksdagens protokoll 1969. 4 saml. Nr 1116—1117*

i syfte att undanröja de ovan påtalade olägenheterna. Motionärerna ansåg att kvinnan själv i samråd med sin läkare borde kunna avgöra i vilken utsträckning hon kunde förvärvsarbeta. I motionerna anfördes:

Att hon ej har den rätten innebär en viss omyndighetsförklaring som icke är lämplig. Det är en orimlig ordning att den kvinna som icke önskar utnyttja tilläggssjukpenningen under en fortlöpande tidsperiod skall gå miste om hela förmånen. Enligt vår mening borde kunna överlåtas åt den enskilda kvinnan att för egen del bestämma det antal dagar av 180 möjliga hon önskar avhålla sig från förvärvsarbetet och åtnjuta tilläggssjukpenning.

Riksdagen beslöt, i enlighet med andra lagutskottets förslag, att begära att frågan skulle utredas. Motionerna har överlämnats till familjepolitiska kommittén, vars förslag ligger till grund för den nu framlagda propositionen. Vi finner det glädjande att flera års påstötningar från i synnerhet liberalt håll nu givit resultat och att statsrådet nu övergivit sin tidigare negativa hållning. Men vi tror att man redan i dag kan gå längre i valfrihet för kvinnorna än vad som föreslås i propositionen.

Familjepolitiska kommittén diskuterar tre alternativa vägar att uppnå en önskvärd uppmjukning av bestämmelserna. Det första alternativet är att försäkringskassorna lämnas möjlighet att från fall till fall medge att kvinna i samband med barnsbörd får utföra förvärvsarbete i begränsad omfattning utan att därigenom förlora rätten till tilläggssjukpenning. Det andra alternativet är att helt slopa bestämmelsen att avbrott i ledigheten från förvärvsarbete utesluter rätt till fortsatt tilläggssjukpenning i anledning av barnsbörd. Det tredje alternativet är att i författningstexten föreskriva att avbrott i ledigheten tillåts i viss omfattning utan att rätten till fortsatt tilläggssjukpenning påverkas.

Kommittén avvisar på goda grunder alternativ ett, som skulle leda till risk för orättvisor i tillämpningen och svårigheter för den enskilde att få en uppfattning om sina rättigheter.

Kommittén avvisar också alternativ två som varande alltför långtgående. Man förordar det tredje alternativet, varvid förvärvsarbete i trettio dagar skulle tillåtas utan att rätten till tilläggssjukpenning förloras. Departementschefen följer utredningens förslag.

Vi föreslår att riksdagen nu i stället beslutar enligt utredningens alternativ två. Av remissinstanserna har Landsorganisationen och Sveriges akademikers centralorganisation uttalat sig för detta alternativ.

Alternativ tre skulle givetvis undanröja problem i de fall då kvinnan endast arbetar några få dagar. Men fortfarande kan samma svårigheter — och samma känsla hos den enskilde att drabbas av orättvisor — uppstå i fall där kvinnan arbetat någon eller några dagar mer än 30. Som påpekas av LO »sammanhänger inte de problem som uppstått med nuvarande lagstiftning med att gränsen är snäv utan med att den är fast, vilket också den föreslagna bestämmelsen är». Detsamma gäller givetvis varje annan tidsgräns.

Vi anser att syftet med lagstiftningen i detta sammanhang bör vara att ge kvinnan möjlighet att vara hemma i samband med barnsbörd dels för att återhämta sig efter förlossningen, dels för att vårda barnet under det första halvåret. Härför krävs dels den anställningstrygghet som garanteras av skyddet mot uppsägning under sex månader, dels det ekonomiska stöd som tilläggssjukpenningen utgör under samma tid. Inom ramen för dessa möjligheter bör kvinnan själv — eller rättare sagt hon och hennes familj — få avgöra vad som är bäst i det enskilda fallet, dvs. i vilken utsträckning man vill utnyttja möjligheten till ledighet. Någon inskränkning i valfriheten synes inte erforderlig utöver det förbud mot särskilt ansträngande arbete under den närmaste tiden efter förlossningen som redan finns stadgat.

Mot denna linje har anförts följande argument. Familjepolitiska kommittén finner att en sådan lösning — kommitténs alternativ två — alltför långtgående, eftersom uppmjukningen av kravet på sammanhängande ledighet inte är förestavad av önskemål från kvinnornas sida om obegränsade möjligheter till förvärvsarbete under den aktuella sexmånadersperioden utan det snarast är fråga om ett intresse från arbetsgivarnas sida av att kunna få hjälp vid ett tillfälligt behov av arbetskraft och ett intresse från kvinnornas sida att kunna ta ett tillfälligt förvärvsarbete utan att drabbas av kanske vittgående ekonomiska sanktioner. Det torde knappast ligga i kvinnans och ännu mindre i barnets intresse — hävdar departementschefen — att dessa möjligheter utsträcks till kontinuerligt arbete under långa perioder. Man kan inte helt bortse från risken av att det då kan uppkomma ett visst tryck från kvinnans arbetsgivare för att förmå henne att återuppta förvärvsarbetet även om det för hennes egen och för barnets skull hade varit bättre om hon inte hade gjort det.

LO anför i sitt remissyttrande om denna fråga:

Behovet av en sammanhängande ledighet bör enligt LO:s mening — vilket också anförts i kommitténs promemoria — i första hand tillgodoses genom arbetarskyddslagstiftningen. — — — Det bör givetvis vara kvinnans sak att avgöra i vad mån hon vill åtaga sig visst förvärvsarbete eller inte under havandeskapsledigheten. Såvitt LO har kunnat utröna har hittills inte kvinnliga arbetstagare under havandeskapsledighet utsatts för tryck från arbetsgivarens sida att återuppta förvärvsarbete. LO anser inte risken bli större vid en uppmjukning av lagen. — — —

LO vill i detta sammanhang påpeka att — även om socialförsäkringen vid barnsbörd tillförsäkrar förvärvsarbetande kvinna tilläggssjukpenning under 180 dagar — det råder olikheter mellan olika grupper anställda i samhället. Kommittén redovisar i sin promemoria att statens anställda, anställda inom kommuner och landsting och i viss utsträckning även anställda inom den privata sektorn erhåller viss lön från arbetsgivaren under varierande tid av havandeskapsledigheten. Socialförsäkringen är här — liksom i många andra sammanhang — en försäkring som visserligen tillgodoser samtliga grupper kvinnor som har förvärvsarbete, men som för en del utgör

ett minimiskydd och för andra ett maximiskydd. Inte minst av rättviseskäl kan det enligt LO:s mening finnas fog för att överlåta åt kvinnan att själv med iakttagande av arbetarskyddslagens bestämmelser få avgöra det antal dagar av 180 möjliga som hon önskar vara borta från arbetet och uppbära tilläggssjukpenning.

Vi delar LO:s uppfattning att kvinnorna utan olägenhet kan ges förtroendet av denna ökade valfrihet. Vi vill också påpeka att en tidsgräns enligt propositionens förslag — liksom den nu gällande lagstiftningen — i vissa fall kan få en effekt rakt motsatt den avsedda. En kvinna som har förvärvsarbetat längre än de stadgade trettio dagarna kan av ekonomiska skäl känna sig tvingad att fortsätta förvärvsarbetet, även om hon skulle vilja avbryta det för att vara hemma hos barnet under återstoden av de 180 dagarna.

En svårighet med alternativet två, som framhålls av familjepolitiska kommittén, är att en kvinna som exempelvis arbetar måndag—fredag, men är ledig lördag och söndag, skulle kunna ha möjlighet att ta ut tilläggssjukpenning under de två arbetsfria dagarna. Ett sådant förfarande skulle te sig stötande, eftersom det inte finns något behov av att kompensera för förlorad arbetsinkomst för dessa dagar. Om detta alternativ skulle genomföras, anser kommittén att huvudregeln skulle få kompletteras med en spärregel av den innebörden att kvinna, som utför förvärvsarbete efter det att hon börjat uppbära tilläggssjukpenning, får rätt att åter uppbära sjukpenning först i den mån hon avhåller sig från förvärvsarbete minst ett visst antal dagar, t. ex. minst tre dagar.

Som riksförsäkringsverket påpekar i sitt remissyttrande föreligger samma olägenhet med den föreslagna 30-dagarsregeln. Inte heller den utesluter möjligheten att ta ut tilläggssjukpenning för dagar, för vilka det inte finns något behov av kompensation för förlorad arbetsförtjänst. Skulle 30-dagarsregeln anses lämplig bör enligt riksförsäkringsverkets mening övervägas att kombinera denna med någon form av spärregel av det slag som kommittén diskuterar i samband med alternativ två.

I propositionen avvisas emellertid tanken på en sådan spärregel med hänvisning till önskvärdheten att undvika administrativt krångel och detaljerade spärrföreskrifter.

Vid den av oss föreslagna lösningen är skälen för någon form av spärregel något starkare än vid 30-dagarsregeln. Vi anser emellertid att någon sådan inte nu bör införas av samma skäl som departementschefen anført. Först om ett sådant uttagande av tilläggssjukpenning för fridagar som här beskrivits skulle förekomma i nämnvärd utsträckning torde en spärrregel bli erforderlig. Erfarenheterna av den föreslagna lagändringen bör bli avgörande.

Mot alternativ två har också anförts administrativa skäl. Det är givet att varje uppluckring av kravet på sammanhängande ledighet leder till ökad administration, alltså även propositionens förslag.

LO anför i denna fråga:

Mot en lösning som ger kvinnan möjlighet att själv avgöra det antal dagar under 180-dagarsperioden hon eventuellt vill utföra visst förvärvsarbete anför kommittén i huvudsak administrativa besvärligheter. Enligt LO:s mening borde dessa kunna lösas utan alltför stora svårigheter.

Självfallet är det tänkbart att ett fullständigt slopande av begränsningen av möjligheten till förvärvsarbete skulle innebära större administrativt merarbete än 30-dagarsregeln, vilket synes vara riksförsäkringsverkets uppfattning. Det torde dock inte vara större problem att administrera tilläggsjukpenning vid barnsbörd än vid sjukdom, även med den av oss föreslagna lösningen.

Vidare anför familjepolitiska kommittén och departementschefen mot den av oss förordade lösningen att den skulle kunna föregripa kommitténs behandling av frågan om vårdbidrag. I diskussionen om ett vårdbidrag måste ju även moderskapsförsäkringens utformning behandlas. En samordning måste ske mellan ett eventuellt vårdbidrag och tilläggsjukpenningen under de sex månaderna i anslutning till barnets födelse. Därvid kommer bl. a. den frågan upp om stödet skall utgå oberoende av om modern arbetar eller ej.

Vi delar uppfattningen att kommitténs kommande diskussioner angående vårdbidrag måste inbegripa även moderskapsförsäkringens utformning. Nu föreslår dock departementschefen att en ändring skall genomföras beträffande moderskapsförsäkringen utan hinder av ett eventuellt framtida vårdbidrag. Att i avvaktan på ett eventuellt framtida vårdbidrag i stället införa den av oss förordade ändringen borde då vara lika möjligt. Ett vårdbidrag i framtiden kan rimligen inte innebära någon inskränkning av stödet till barnfamiljerna. Någon risk att man i framtiden, på grund av förslag från familjepolitiska kommittén, skulle finna anledning att återgå till en snävare behandling torde därför inte föreligga.

När det slutligen gäller kostnaderna för de olika alternativen, är dessa mycket svåra att beräkna. Familjepolitiska kommittén anser det svårt att förutse i vad mån blivande och nyblivna mödrar kommer att utnyttja de föreslagna möjligheterna att avbryta havandeskapsledigheten för förvärvsarbete. Någon mera betydande inverkan på försäkringens kostnader torde inte uppkomma. Kommittén anser sig inte kunna beräkna kostnadseffekten av förslaget men håller för sannolikt att kostnaderna kommer att minska något. Med det av oss förordade alternativet förefaller sannolikheten för kostnadsminskning något större, även om man kan vänta sig individuella effekter åt båda hållen.

Vi vill i det följande ta upp ytterligare några frågor i samband med tilläggsjukpenningen vid barnsbörd, vilka inte är lösta i och med den nu aktuella lagändringen.

I motion II: 222 till 1967 års riksdag aktualiserade herr Daniel Wiklund (fp) frågan om vad som skall anses som förvärvsarbete och alltså diskvali-

ficera från sjukpenning. Han pekade på rådande oklarhet när det gäller lättare extrauppdrag, förtroendeuppdrag, uppdrag som övervakare etc.

Riksdagen uttalade sig emot tanken på en närmare reglering i lagen av dessa frågor. Praxis vid tillämpningen borde få vara normerande. Riksförsäkringsverket medgav dock i sitt remissyttrande att någon fast rättspraxis på området ännu inte föreligger.

SACO påpekar i sitt yttrande att frågan om utövandet av förtroendeuppdrag under havandeskapsledigheten inte berörs av utredningen. Med hänsyn till kvinnornas ökade deltagande i bl. a. fackligt arbete är denna fråga inte utan intresse, hävdar organisationen.

På grund av den skiftande tillämpningen av bestämmelserna kan det inte uteslutas att kvinnor känt sig tvingade att avsäga sig politiska och andra förtroendeuppdrag, uppdrag som övervakare etc. för att inte gå miste om tilläggsjukpenningen under havandeskapsledigheten. Exempel härpå har anförts vid riksdagsbehandlingen. Det är svårt att se det familjepolitiska värdet av att kvinnorna på detta sätt hålls tillbaka från samhällsengagemang.

De regler som tillämpas vid sjukdom — att man skall ta hänsyn till graden av arbetsförmåga i vederbörandes huvudsakliga sysselsättning — samt att arbetet i fråga inte får »menligt påverka tillfrisknandet» ger ingen ledning vid havandeskap. Här torde därför behovet av klarläggande tillämpningsföreskrifter, som säkerställer en generös tillämpning, lika över hela landet, vara ännu större än vid sjukdom.

SACO, som i huvudfrågan helt ansluter sig till alternativ två, pekar i sitt yttrande även på de problem som gäller fria yrkesutövare. Som exempel nämnes en läkare eller tandläkare som åtar sig att fullfölja behandlingen av en enstaka patient. Dylika behandlingar kan ske regelbundet men kräver inte hela arbetsdagar. Frågan uppkommer då hur man skall beräkna arbetsprestationens omfattning i relation till hela arbetsdagar. Kommittén har inte tagit upp detta problem. Även här skulle tillämpningsföreskrifter vara av värde.

SACO framhåller också att kommittén inte har diskuterat frågan om tillämpningen av sjukpenningbestämmelsen vid deltagande i vidareutbildningskurser. Den 30-dagarsregel som kommittén föreslår kan enligt SACO i vissa fall medföra sämre befordringsmöjligheter för kvinnlig arbetskraft, eftersom den försvårar för kvinnan att delta i sådan fortbildnings- eller vidareutbildningsverksamhet som bekostas av arbetsgivaren och för vilken lön utgår, om denna pågår längre tid än 30 dagar. SACO anser att en eventuell begränsningsregel till 30 dagar i varje fall inte bör gälla fortbildnings- och vidareutbildningsverksamhet.

En principiell fråga av större räckvidd är frågan om huruvida tilläggsjukpenningen vid barnsörd skall kunna utnyttjas endast av modern, eller

om den skall kunna utgå även i de fall då familjen väljer att låta fadern vara hemma hos barnet medan modern förvärvsarbetar.

SACO anför om denna fråga:

Av motiven till gällande författningsbestämmelser och även av kommitténs resonemang framgår att anledningen till ledighet vid havandeskap i första hand är kvinnans behov av vila före nedkomsten och viss tid därefter. Ju längre tid som förflyter efter förlossningen, desto mer hinner kvinnan återhämta krafterna. Det blir därför i växande grad av hänsyn till barnet som hon är ledig från förvärvsarbete. — — — Möjligheten att erhålla tilläggssjukpenning efter denna återhämtningsperiod är främst grundad på behovet att ge modern tillfälle att vårda barnet i hemmet. SACO vill ifrågasätta om inte denna uppgift lika väl kan handhas av fadern. Skulle familjen av någon anledning välja att låta fadern stanna hemma för att vårda barnet följer av gällande bestämmelser, att någon tilläggssjukpenning inte utgår. SACO anser, att det bör tillkomma varje familj att själv bestämma vilken av makarna som i sådant fall skall avstå från förvärvsarbete och att tilläggssjukpenning bör kunna utgå även till mannen om det är han som avhåller sig från förvärvsarbete med anledning av det uppkomna vårdbehovet.

Vi delar den syn som uttryckes i SACO:s yttrande och föreslår därför att riksdagen uttalar sig för en ändring av lagen som ger möjlighet för vilken som helst av makarna att avstå från förvärvsarbete för att vårda barn och härför utfå tilläggssjukpenning under den stadgade tiden.

Med hänvisning till det ovan anförde hemställer vi,

- 1) att riksdagen antager följande

Förslag

till

Lag

om ändring i lagen den 25 maj 1962 (nr 381) om allmän försäkring. Härigenom förordnas, att 3 kap. 13 § lagen den 25 maj 1962 om allmän försäkring skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

3 kap.

13 §.

Även om — — — 1 kap. 4 §.

Sjukpenningen utgår tidigast från och med den sextionde dagen före den beräknade tidpunkten för nedkomsten och senast från och med förlossningsdagen. Sjukpenningen utgår endast för dag då kvinnan avhåller sig från förvärvsarbete och längst till etthundraåttionde dagen efter förlossningsdagen eller efter den tidigare dag då sjukpenningen började utgå.

Från och med den trettionde dagen efter förlossningsdagen utgår sjuk-

penning endast om kvinnan har, eller på grund av sjukdom är förhindrad att hava, barnet i sin vård.

Sjukpenning för — — — annat föranleda.

Till sjukpenning — — — ej barntillägg.

2) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer att tillämpningsföreskrifter måtte utfärdas som ger klara riktlinjer för bedömningen av när förvärvsarbete skall anses föreligga i samband med havandeskapsledighet, då kvinnan har förtroendeuppdrag eller andra mindre extrauppdrag, då fria yrkesutövare behåller en mindre del av sitt arbete och i samband med fortbildning och vidareutbildning,

3) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om förslag till sådan ändring av lagen om allmän försäkring att tilläggssjukpenning i samband med barnsbörd kan utgå även i de fall barnets fader avstår från förvärvsarbete för att vårda barnet.

Stockholm den 9 april 1969

Gabriel Romanus (fp)

Kerstin Anér (fp)

Per Ahlmark (fp)

Ola Ullsten (fp)
