



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4937-24

meddelad i Stockholm den 14 april 2025

KLAGANDE

Försäkringskassan
103 51 Stockholm

MOTPART

AA

Ombud: Förbundsjuristerna Peter Edin och Karin Ernfors
Sveriges Lärare
Box 17061
104 62 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 26 juni 2024 i mål nr 557-24

SAKEN

Graviditetspenning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om att förhandsavgörande från EU-domstolen ska inhämtas.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och fastställer Försäkringskassans beslut.

BAKGRUND

1. Den som är gravid kan ha rätt till graviditetspenning enligt socialförsäkringsbalken om hennes arbetsgivare av hälso- eller säkerhetsskäl förbjuder henne att arbeta och hon inte kan omplaceras till annat arbete. Graviditetspenning uppgår till ungefär 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

2. AA arbetar som lärare. Mot bakgrund av den risk som var förenad med sjukdomen covid-19 förbjöd hennes arbetsgivare henne att arbeta under en del av hennes graviditet. Under den tid hon var förbjuden att arbeta fick hon inte lön från sin arbetsgivare. Hon ansökte därför om graviditetspenning från Försäkringskassan och beviljades detta i enlighet med bestämmelserna i socialförsäkringsbalken.
3. AA överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm och anförde att den graviditetspenning hon fått inte varit tillräckligt hög för att uppfylla kraven i det s.k. mödraskyddsdirektivet. Hon menade att direktivet gav henne rätt till bibehållen inkomst under den tid hon var förbjuden att arbeta.
4. Förvaltningsrätten biföll hennes överklagande och beviljade henne ytterligare 18 232 kr för den aktuella perioden med motiveringen att det enligt EU-domstolens praxis inte är möjligt att i nationell lagstiftning fastställa ett tak för ersättningen som innebär att den graviditetspenning som utgår understiger den gravidas grundlön.
5. Kammarrätten i Stockholm avslog Försäkringskassans överklagande dit. Enligt kammarrätten hade mödraskyddsdirektivet inte genomförts på ett korrekt sätt beträffande den ersättning som ska utgå vid arbetsförbud. För att säkerställa principen om unionsrättens företräde skulle bestämmelserna i direktivet tillämpas i stället för socialförsäkringsbalkens bestämmelser när graviditetspenningens storlek bestämdes.

YRKANDEN M.M.

6. *Försäkringskassan* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden samt fastställa Försäkringskassans beslut. Försäkringskassan anför följande. Mödraskyddsdirektivet är ett arbetsrättsligt direktiv. Direktivet föreskriver inte att gravida arbetstagare ska kompenseras på en viss nivå genom medlemsstaternas socialförsäkringssystem eftersom det hade varit att överskrida EU:s kompetens på det sociala trygghetsområdet.
7. AA anser att överklagandet ska avslås. För det fall Högsta förvaltningsdomstolen överväger att ändra kammarrättens dom yrkar hon att ett förhandsavgörande från EU-domstolen först inhämtas. Hon anför att Sverige vid genomförandet av direktivet på ett tydligt sätt har pekats ut som ansvarig för att tillgodose gravida arbetstagares ekonomiska rättigheter enligt mödraskyddsdirektivet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen**

8. Frågan är om mödraskyddsdirektivet innebär att graviditetspenning vid ledighet på grund av arbetsförbud kan utgå med ett högre belopp än vad som följer av socialförsäkringsbalken.

Rättslig reglering m.m.*Socialförsäkringsbalken*

9. Enligt 10 kap. 3 § första stycket socialförsäkringsbalken har en försäkrad som är gravid rätt till graviditetspenning om hon inte får sysselsättas i sitt förvärvsarbete på grund av en föreskrift om förbud mot arbete under graviditeten, som har meddelats med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160), och inte kan omplaceras till annat arbete enligt 18 § föräldraledighetslagen (1995:584).
10. I 10 kap. 10 § socialförsäkringsbalken anges att graviditetspenning beräknas enligt bestämmelserna om sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst i 25–28 kap., med de undantag som anges i 11 §. Enligt 11 § andra stycket ska det vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten bortses från inkomst av anställning och annat förvärvsarbete till den del summan av dessa inkomster överstiger 7,5 prisbasbelopp. Av 28 kap. 7 § 1 följer att sjukpenning på normalnivån motsvarar cirka 80 procent av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst.

Föräldraledighetslagen

11. En gravid arbetstagare som har förbjudits att fortsätta sitt vanliga arbete enligt föreskrift som har meddelats med stöd av 4 kap. 6 § arbetsmiljölagen har enligt 18 § föräldraledighetslagen rätt att bli omplacerad till ett annat arbete med bibehållna anställningsförmåner. Om omplacering inte är möjlig, har kvinnan enligt 20 § andra stycket rätt till ledighet så länge det krävs för att skydda hennes hälsa och säkerhet, dock utan bibehållna anställningsförmåner under den tid som ledigheten avser.

Mödraskyddsdirektivet

12. Av artikel 4.1 i direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG), mödraskyddsdirektivet, framgår att arbetsgivaren till en gravid arbetstagare är skyldig att ta ställning till om hon utsätts för någon risk för säkerhet eller hälsa i arbetet och avgöra vilka åtgärder som bör vidtas. Om en risk identifieras och

denna inte kan undanröjas eller omplacering inte kan ske, ska den gravida enligt artikel 5.3 beviljas ledighet enligt den nationella lagstiftningen eller praxis så lång tid som detta är nödvändigt för att skydda hennes säkerhet och hälsa.

13. När en gravid arbetstagare omplaceras eller beviljas ledighet enligt artikel 5 ska enligt artikel 11.1 de rättigheter som följer av anställningsavtalet, även i fråga om bibehållen lön eller rätt till skälig ersättning, säkerställas i nationell lagstiftning eller praxis.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

14. Högsta förvaltningsdomstolen anser att den unionsrättsliga reglering som aktualiserats i målet redan har tolkats av EU-domstolen. Det finns därmed inte någon anledning att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen och AAs yrkande om detta ska därför avslås.
15. Mödraskyddsdirektivet är ett av de särdirektiv som utfärdats i anslutning till arbetsmiljödirektivet 89/391/EEG. I verksamheter där gravida arbetstagare utsätts för vissa angivna risker åläggs arbetsgivaren genom mödraskyddsdirektivet att besluta om vilka åtgärder som ska vidtas för att dessa arbetstagare ska skyddas i arbetsmiljöhänseende. Skyddet ska i första hand åstadkommas genom att arbetsgivaren tillfälligt ändrar arbetsförhållandena för den berörda arbetstagaren, i andra hand genom att arbetstagaren tillfälligt omplaceras eller, i sista hand, genom att hon beviljas ledighet så länge det krävs för att skydda hennes säkerhet och hälsa. I de fall en arbetstagare omfattas av ett arbetsförbud ska hon ha rätt till bibehållen inkomst i form av antingen bibehållen lön eller skälig ersättning.
16. Av artikel 14 i mödraskyddsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, eller säkerställa att arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal har infört de bestämmelser som krävs.
17. EU-domstolen har uttalat att artikel 11.1 i mödraskyddsdirektivet har direkt effekt och skapar rättigheter för enskilda som dessa kan göra gällande gentemot en medlemsstat som inte har införlivat direktivet med nationell rätt eller som har införlivat det på ett oriktigt sätt, och som de nationella domstolarna är skyldiga att säkerställa (Gassmayr, C-194/08, EU:C:2010:386 punkt 53).
18. Vidare har EU-domstolen uttalat att när medlemsstaterna och i förekommande fall arbetsmarknadens parter i enlighet med artikel 11.1 väljer att säkerställa inkomsten för gravida arbetstagare som har beviljats ledighet eller för vilka

arbetsförbud råder i enlighet med artikel 5.3 i form av en lön, en skälig ersättning eller en kombination av båda, ska denna inkomst under alla förhållanden bestå av den gravida arbetstagarens grundlön samt de delar av lönen eller de tillägg som hänför sig till hennes tjänsteställning (Gassmayr, punkt 72).

19. Enligt föräldraledighetslagen har gravida som är förbjudna att arbeta till följd av att deras hälsa och säkerhet inte kan säkerställas, inte rätt till lön under den tid som ledigheten avser. I stället lämnas graviditetspenning enligt reglerna i socialförsäkringsbalken. Denna socialförsäkringsförmån motsvarar, i likhet med vad som gäller för andra inkomstbaserade socialförsäkringsförmåner, omkring 80 procent av den sjukpenninggrundade inkomsten upp till ett ersättningstak. Normalt motsvarar alltså graviditetspenningen inte arbetstagarens grundlön.
20. Därmed uppkommer frågan om den del av grundlönen som inte ersätts i form av graviditetspenning ändå ska prövas och ersättas av Försäkringskassan, dvs. om mödraskyddsdirektivets direkta effekt i den situation som nu är aktuell kan göras gällande i förhållande till Försäkringskassan.
21. Mödraskyddsdirektivet är ett arbetsrättsligt direktiv som primärt är riktat mot arbetsgivarna. Det är enligt direktivet först och främst arbetsgivarna som ska vidta åtgärder för att den som är gravid inte ska utsättas för risker att skadas och – som en yttersta åtgärd – förbjuda henne att arbeta, dock med bibehållen lön. En vanlig ordning på den svenska arbetsmarknaden är att det från socialförsäkringssystemet utgår ett grundskydd som i större eller mindre utsträckning kompletteras genom överenskommelser i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter.
22. Av förarbetena till den nu gällande föräldraledighetslagen, som bl.a. innebar anpassningar till mödraskyddsdirektivet, framgår inte att avsikten var att mer än ett grundskydd skulle ersättas genom socialförsäkringssystemet (prop. 1994/95:207 s. 32 ff.). Det förhållandet att den gravida genom socialförsäkringssystemet tillförsäkras ett grundskydd upp till en viss nivå som utgår efter en prövning och beslut av Försäkringskassan – men inte den resterande delen av lönen – medför inte att det är regleringen i socialförsäkringsbalken som ska anses inte uppfylla kraven i mödraskyddsdirektivet.
23. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen innebär det anförda att mödraskyddsdirektivets bestämmelser inte ska tillämpas med direkt effekt av Försäkringskassan.

24. Försäkringskassans överklagande ska således bifallas. Kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden ska upphävas och Försäkringskassans beslut fastställas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Margit Knutsson (skiljaktig), Inga-Lill Askersjö, Ulrik von Essen och Martin Nilsson (skiljaktig).

Föredragande har varit justitiesekreterarna Emelie Dahlgren och Elin Nilsson.

SKILJAKTIGA

Justitieråden Margit Knutsson och Martin Nilsson är skiljaktiga och anser att överklagandet borde ha avslagits samt att skälen fr.o.m. punkt 14 borde ha utformats på följande sätt.

14. Av artikel 14 i mödraskyddsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, eller säkerställa att arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal inför sådana bestämmelser som krävs. På vilket sätt mödraskyddsdirektivet genomförs i medlemsstaternas rättsordningar har överlämnats till medlemsstaterna att bestämma.
15. EU-domstolen har uttalat att artikel 11.1 i mödraskyddsdirektivet har direkt effekt och skapar rättigheter för enskilda som dessa kan göra gällande gentemot en medlemsstat, som inte har införlivat direktivet med nationell rätt eller som har införlivat det på ett oriktigt sätt, och som de nationella domstolarna är skyldiga att säkerställa (Gassmayr, C-194/08, EU:C:2010:386, punkt 53).
16. Vidare har EU-domstolen uttalat att när medlemsstaterna och i förekommande fall arbetsmarknadens parter i enlighet med artikel 11.1 väljer att säkerställa inkomsten för gravida arbetstagare som har beviljats ledighet eller för vilka arbetsförbud råder i enlighet med artikel 5.3 i form av en lön, en skälig ersättning eller en kombination av båda, ska denna inkomst under alla förhållanden bestå av den gravida arbetstagarens grundlön samt de delar av lönen eller de tillägg som hänför sig till hennes tjänsteställning (Gassmayr, punkt 72).
17. När mödraskyddsdirektivet införlivades i den svenska lagstiftningen gjordes bedömningen att de skyldigheter som framgick av direktivet avseende rätten till ekonomiskt bidrag under ledigheten inte föranledde några förändringar i förhållande till den svenska lagstiftningen, som då utgjordes av lagen (1962:381) om allmän försäkring, beträffande bl.a. förmånen havandeskapspenning, numera graviditetspenning (prop. 1994/95:207 s. 32 ff.). Samtidigt infördes föräldraledighetslagen. Av 20 § andra stycket i den lagen framgår att en gravid arbetstagare som inte kan omplaceras till annat arbete har rätt till ledighet så länge det krävs för att skydda hennes hälsa och säkerhet, dock utan bibehållna anställningsförmåner.
18. Lagstiftaren har alltså valt att säkerställa inkomsten för en gravid arbetstagare, som förbjudits att arbeta, i form av en skälig ersättning, nämligen graviditetspenning, och inte genom lön eller en kombination av lön och skälig ersättning.

19. Den inkomst som ska säkerställas ska bestå av den gravidas grundlön, med de tillägg som hänför sig till hennes tjänsteställning. Den graviditetspenning som utgår enligt socialförsäkringsbalken uppgår inte till detta belopp, eftersom ersättning inte utgår med mer än ungefär 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.
20. Mödraskyddsdirektivet har således inte genomförts på ett korrekt sätt beträffande den ersättning som en gravid arbetstagare har rätt till vid ledighet på grund av arbetsförbud. Eftersom lagstiftaren har valt att genomföra direktivet genom bestämmelserna om graviditetspenning krävs för att direktivet ska få fullt genomslag att graviditetspenningen ligger på en sådan nivå att den uppgår till kvinnans grundlön, med de tillägg som hänför sig till hennes tjänsteställning (jfr Gassmayr, punkt 72). Ersättningen ska alltså beräknas med direkt tillämpning av mödraskyddsdirektivet och med frångående av bestämmelserna i socialförsäkringsbalken.
21. Av det sagda följer att Försäkringskassans överklagande ska avslås.