

Nr 12

Utlåtande i anledning av väckta motioner om invaliditetsbedömningen enligt lagen om allmän försäkring.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 167 i första kammaren av fru *Hamrin-Thorell* och herr *Jacobsson, Per*, samt nr 198 i andra kammaren av fröken *Elmén* och fru *Gärde Widemar*.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skriftelse till Kungl. Maj:t måtte begära en översyn av de regler för rätt till förtidspension enligt lagen om allmän försäkring som avser bedömning av en försäkrads arbetsförmåga, så att denna bedömning blir samma för män och kvinnor».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande får utskottet hänvisa till motionen I:167.

Gällande bestämmelser m. m.

Regler om förtidspension återfinnes i kapitel 7 och 13 i *lagen om allmän försäkring*. Förtidspension utgår såväl från folkpensioneringen som tilläggs-pensioneringen och är avsedd att utgöra ersättning för det inkomstbortfall som uppstår vid arbetsoförmåga på grund av invaliditet. För att pensionsgrundande invaliditet skall anses föreligga krävs en nedsättning av arbetsförmågan som är orsakad av en medicinsk defekt, i lagen beskriven såsom sjukdom, psykisk efterblivenhet, vanförhet eller annat lyte. Grunden för förtidspension är med andra ord en arbetsinvaliditet som har sin orsak i medicinska faktorer. Förtidspensionen utgör ersättning för det inkomstbortfall som uppstår på grund av den medicinska defekten, inte för det lyte som denna kan innebära. För att förtidspension skall utgå fordras att nedsättningen av arbetsförmågan uppgår till minst hälften. Pensionen är graderad efter nedsättningen av arbetsförmågan. Förtidspensionärerna indelas i tre grupper. Den första gruppen omfattar dem, vilkas arbetsförmåga är nedsatt i sådan grad att intet eller allenast en ringa del därav återstår, den andra av dem, vilkas arbetsförmåga är nedsatt i mindre grad men likväl med avsevärt mer än hälften, samt den tredje återstoden av förtidspensionärerna. Den första gruppen erhåller hel förtidspension, den andra 2/3 och den tredje 1/3 av hel förtidspension. För rätt till förtidspension fordras att nedsättningen av arbetsförmågan är varaktig. Vid bedömandet i vad mån arbetsförmågan är nedsatt skall beaktas den försäkrades förmåga att vid den

sjukdom eller det lyte, varom är fråga, bereda sig inkomst genom sådant arbete, som motsvarar hans krafter och färdigheter och som rimligen kan begäras av honom med hänsyn till hans utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och därmed jämförliga omständigheter.

De gällande reglerna bygger på ett förslag avgivet av 1958 års socialförsäkringskommitté (SOU 1961:29).

Kommittén föreslog, att invaliditetsbegreppet inom den allmänna pensioneringen skulle utformas så, att invaliditetsbedömningen i princip inriktades direkt på den försäkrade. I första hand måste man bedöma den försäkrades medicinska status och därjämte beakta samtliga de omständigheter, som i det enskilda fallet påverkade hans möjligheter att utnyttja den återstående arbetsförmågan, såsom hans ålder och förutsättningar med avseende å krafter, utbildning, yrke o. d. Vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning måste vidare hänsyn tagas till storleken av å ena sidan den arbetsinkomst, som den försäkrade uppnått efter invaliditetens inträde, och å andra sidan hans arbetsinkomst som frisk. I sistnämnda hänseende hade man att beakta både den inkomst, som den försäkrade uppnått före invaliditetens inträde, och den inkomst som han, om han ej drabbats av invaliditet, antagligen skulle ha kunnat förskaffa sig under den tid där-efter som kunde överblickas.

Beträffande invaliditetsbedömningen framhöll kommittén, att åtskilliga problem aktualiserades vid jämförelsen mellan den inkomst, som den försäkrade kunde antagas uppnå efter invaliditetens inträde, och den inkomst, som det kunde antagas att han skulle ha uppnått, om han ej drabbats av invaliditet. Om den pensionssökande var född invalid eller blivit invalid innan han fyllde 16 år eller innan han trätt ut i förvärvslivet, var det uteslutet eller svårt att beräkna den arbetsinkomst, som han skulle ha uppnått, om han inte drabbats av invaliditet. I sådana fall måste man enligt kommitténs mening i regel utgå från arbetsförtjänsten i orten för en icke yrkesutbildad person. Beträffande frågan i vilken omfattning man vid invaliditetsbedömningen borde beakta sådan arbetsinkomst, som en person beredde sig efter olika rehabiliteringsåtgärder, ansåg kommittén, att personer, som genom rehabilitering helt eller delvis återvunnit sin arbetsförmåga, borde få frågan om sin rätt till förtidspension bedömd med hänsyn härtill. Kommittén anförde vidare, att det borde föreligga viss skyldighet att byta arbete och verksamhetsområde. Det kunde dock inte vara rimligt att vid beaktande av de förvärvsmöjligheter, som stod den invalidiserade till buds, reservationslöst utgå från arbetsmarknaden i dess helhet. I stället borde man enligt kommitténs mening beakta den del av arbetsmarknaden, som var rimlig med hänsyn till pensionssökandens tidigare utbildning och verksamhet samt till det yrke för vilket han utbildats eller omskolats i anledning av den hotande eller inträdda invaliditeten.

Kommittén utgick ifrån att de självständiga företagen och de gifta kvinnorna skulle komma att vålla särskilda problem vid invaliditetsbedömningen. Beträffande de förra syntes det knappast möjligt eller lämpligt att på förhand uppställa särskilda regler, utan invaliditetsprövningen måste även här bli en skälighetsbedömning, varvid värdet av det arbete som den invaliderade företagaren kunde utföra fick bedömas med ledning av vad han måste betala en annan person för att få arbetet utfört. Om en gift kvinna på grund av invaliditet måste lämna ett förvärvsarbete utom hemmet, som hon varit sysselsatt med under normal arbetstid, borde hon enligt kommitténs mening bedömas på samma sätt som andra förvärvsarbetande. Hade kvinnan endast delvis eller inte alls ägnat sig åt förvärvsarbete, måste även arbetsprestationerna i hushållet beaktas. Vid den ekonomiska värderingen av husmoderns arbete fick man söka fastställa hur stor andel av detta arbete, som hon tidigare utfört och som hon även efter invalidiseringen kunde utföra.

I proposition nr 90 till 1962 års riksdag anslöt sig departementschefen i huvudsak till vad socialförsäkringskommittén föreslagit i frågan om invaliditetsbedömningen. Beträffande invaliditetsbegreppet yttrade departementschefen bland annat:

Ett grundläggande problem inom förtidspensioneringen rör utformningen av invaliditetsbegreppet. För att kunna bedöma hur den allmänna pensioneringens förtidspension bör vara uppbyggd torde man först böra klargöra den principiella grunden för förtidspensioneringen och syftet med densamma. Socialförsäkringskommittén har framhållit, att syftet i princip är att tillförsäkra medborgarna rätt till ekonomisk trygghet vid förtida förlust eller nedsättning av arbetsförmågan. Pensionen avser således inte att vara en lytesersättning utan en kompensation för sådana försörjningsekonomiska konsekvenser, som har sin grund i sjukdom eller skada. Med denna enligt min mening riktiga målsättning torde det vara uppenbart, att ett renodlat medicinskt invaliditetsbegrepp inte kan komma i fråga. Jag behöver bara nämna, att följderna av de medicinska defekterna varierar i mycket hög grad i de enskilda fallen. Dessa följder kan dessutom i större eller mindre omfattning motverkas eller undanröjas genom olika åtgärder för att höja arbetsförmågan eller möjliggöra utnyttjande av den kvarvarande arbetsförmågan. Grunden till den bristande arbetsförmågan bör — liksom inom den nuvarande folkpensioneringen — utgöras av medicinska faktorer. Härutöver bör, såsom kommittén anfört, fordras att den medicinska defekten medför förlust eller en betydande nedsättning av arbetsförmågan. I likhet med praktiskt taget samtliga remissorgan ansluter jag mig alltså till kommitténs uppfattning, att invaliditetsbegreppet bör utformas som en arbetsinvaliditet, vilken har sin grund i medicinska faktorer.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 27 år 1962 i anledning av den nämnda propositionen yttrade andra lagutskottet i fråga om invaliditetsbedömningen:

Av utomordentlig betydelse inom den nya förtidspensioneringen blir i invaliditetsbedömningen, d. v. s. prövningen av de faktorer som

skall inverka på rätten till pension. Med det invaliditetsbegrepp som förslaget bygger på blir det nödvändigt att invaliditetsbedömningen inriktas direkt på den försäkrade och på hans situation. Eftersom det inte är den medicinska defekten i och för sig utan den därav förorsakade nedsättningen av arbetsförmågan som skall grunda rätt till pension, måste i varje enskilt fall undersökas, huruvida och i vilken grad den medicinska defekten medfört sådan nedsättning. Härvid torde en jämförelse mellan den invalidiserades inkomster före och efter invaliditeten utgöra en lämplig väg. Inkomstjämförelsen kan dock inte inskränkas till att avse inkomsten omedelbart före invalidiseringen, ty inkomsten kan redan dessförinnan ha påverkats av ett sjukdomstillstånd. Hänsyn måste också tagas till den inkomst som man kan förutsätta att den invalidiserade skulle ha haft, därest han inte drabbats av invaliditeten. När det gäller inkomsten efter invaliditeten, kan denna inte heller utan vidare läggas till grund för jämförelsen. Avgörande skall nämligen vara den inkomst som den invalidiserade med hänsyn till sina återstående krafter och färdigheter rimligen kan förskaffa sig, inte den inkomst som han med hänsyn till föreliggande förhållanden faktiskt har. Utskottet har därmed berört de problem, som hör samman med läget på arbetsmarknaden, ävensom frågan huruvida det skall kunna krävas, att den invalidiserade söker sig ett lämpligt arbete på annan ort eller inom ett nytt verksamhetsområde. Lösningen härav måste ske genom överväganden av vad som skäligen kan begäras i varje enskilt fall, och särskild hänsyn måste därvid tagas till bl. a. den invalidiserades ålder samt familje- och bostadsförhållanden. Enligt utskottets uppfattning finnes det emellertid anledning att förutsätta, att dessa skälighetsproblem i tillämpningen kommer att på ett tillfredsställande sätt lösas av pensionsdelegationerna.

Utskottet

Lagen om allmän försäkring innehåller regler om bland annat förtidspension. Sådan pension utgår såväl från folkpensioneringen som tilläggs-pensioneringen och är avsedd att utgöra ersättning för det inkomstbortfall som uppstår vid arbetsoförmåga på grund av invaliditet. För att pensionsgrundande invaliditet skall anses föreligga krävs en varaktig nedsättning av arbetsförmågan som är orsakad av en medicinsk defekt, i lagen beskriven såsom sjukdom, psykisk efterblivenhet, vanförhet eller annat lyte. Grunden för förtidspension är alltså en arbetsinvaliditet, som har sin orsak i medicinska faktorer. För att förtidspension skall utgå fordras att nedsättningen av arbetsförmågan uppgår till minst hälften. Pensionen är graderad efter nedsättningen av arbetsförmågan på så sätt att de vars arbetsförmåga är nedsatt i sådan grad att intet eller allenast en ringa del därav återstår erhåller hel förtidspension, de vars arbetsförmåga är nedsatt i mindre grad men likväl med avsevärt mer än hälften erhåller $\frac{2}{3}$ av hel förtidspension samt återstoden av förtidspensionärerna erhåller $\frac{1}{3}$ av hel förtidspension. Vid bedömandet i vad mån arbetsförmågan är nedsatt skall beaktas den försäkrades förmåga att vid den sjukdom eller det lyte, varom är fråga, bereda sig inkomst genom sådant arbete, som motsvarar hans krafter och färdighe-

ter och som rimligen kan begäras av honom med hänsyn till hans utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och därmed jämförliga omständigheter.

I förevarande motioner göres gällande, att reglerna för invaliditetsbedömningen har tolkats så, att en gift förvärvsarbetande kvinna inte har rätt att uppbära full förtidspension om den medicinska defekten visserligen hindrar henne från att utföra förvärvsarbete men inte hindrar henne från att vara verksam i hemmet i viss utsträckning. Motionärerna framhåller att bedömningen för en gift förvärvsarbetande man utfaller annorlunda och vill därför ha reglerna översedda så att bedömningen blir densamma för kvinnor som för män.

De på området gällande reglerna trädde i kraft vid ingången av år 1963 och bygger på ett förslag av 1958 års socialförsäkringskommitté. Denna utgick i sitt betänkande ifrån att de gifta kvinnorna skulle komma att vålla särskilda problem vid invaliditetsbedömningen. Om en gift kvinna på grund av invaliditet måste lämna ett förvärvsarbete utom hemmet, som hon varit sysselsatt med under normal arbetstid, borde hon enligt kommitténs mening bedömas på samma sätt som andra förvärvsarbetande. Hade kvinnan däremot endast delvis eller inte alls ägnat sig åt förvärvsarbete, måste även arbetsprestationerna i hushållet beaktas. Vid den ekonomiska värderingen av arbetet i hemmet fick man söka fastställa hur stor andel av detta arbete, som husmodern tidigare utfört och som hon även efter invalidiseringen kunde utföra.

De riktlinjer som kommittén sålunda uppdragit för invaliditetsbedömningen såvitt avser gifta kvinnor och som godtagits av riksdagen vid behandlingen under fjolåret av propositionen med förslag till lag om allmän försäkring har legat till grund för bedömningen endast sedan den 1 januari 1963. Erfarenheten av reglernas verkningar är alltså mycket begränsad. På grund härav och då enligt utskottets mening reglerna icke synes kunna leda till oriktiga resultat får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I:167 och II:198, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 mars 1963

På andra lagutskottets vägnar:

JOHN R. ANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Nils Elowsson, Axel Svensson, fru Hamrin-Thorell, fru Carlqvist, fru Gärda Svenson*, fröken Nordström, herrar Lars Larsson och Enarsson;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Lundberg, Rimmerfors, fröken Wetterström, herrar Odhe, Bengtsson i Varberg, Wahrendorff* och fru Eriksson i Ängelholm.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av fru *Hamrin-Thorell*, som ansett,

a) att det stycke i utskottets yttrande å s. 5 som börjar med orden »De riktlinjer som» och slutar med orden »får utskottet hemställa,» bort ersättas med text av följande lydelse:

»Utskottet anser att den ledande principen vid all invaliditetsbedömning bör vara att män och kvinnor behandlas lika. Den avfattning som lagen om allmän försäkring i detta avseende har fått kan uppenbarligen ge anledning till misstolkning. I den mån som arbetsprestationerna i hemmet bör ingå vid invaliditetsbedömningen beträffande gift förvärvsarbetande kvinna bör detta i samma grad gälla vid invaliditetsbedömningen beträffande en man. I annat fall bör arbetsprestationen i det egna hemmet icke ingå som del av den förvärvsarbetande gifta kvinnans samlade arbetskapacitet vid bedömningen av hennes framtida försörjningförmåga.»

b) att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen, med bifall till förevarande motioner, I:167 och II:198, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära översyn av de regler i lagen om allmän försäkring som avser bedömningen av försäkrads arbetsförmåga så att denna bedömning blir likartad för kvinnor och män.»