

Nr 65

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående bedömningen av invaliditetsgraden inom den allmänna försäkringen.

Andra lagutskottet har till behandling förehåft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 218 i första kammaren av herr *Jansson, Paul, m. fl.* samt nr 265 i andra kammaren av herr *Blomkvist m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen beslutar att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om sådan översyn av tillämpningsbestämmelserna beträffande invaliditetsersättning att vid bedömning av invaliditetsgraden nödig hänsyn tages även till den invalidiserades tillgång till allmänna kommunikationer».

Över motionerna har utskottet, i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver, inhämtat yttrande från riksförsäkringsverket.

Gällande bestämmelser m. m.

Invaliditetstillägg utgår till försäkrad som uppbär partiell förtidspension, om den försäkrade utför förvärvsarbete men på grund av höggradig nedsättning i kroppsorgans funktion behöver avsevärd fortlöpande hjälp av annan person eller får vidkännas betydande merutgifter för färdmedel eller andra hjälpmedel för att kunna utföra arbetet.

Till försäkrad, som inte åtnjuter pension, kan utgå invaliditetsersättning, om den försäkrade fyllt 16 år. Reglerna härom återfinnes i 9 kap. 3 § *lagen om allmän försäkring*. Invaliditetsersättning tillkommer dels försäkrad som är blind, om blindheten inträdde innan han fyllde 63 år, dels försäkrad som utför förvärvsarbete, om han på grund av höggradig nedsättning av kroppsorgans funktion behöver avsevärd fortlöpande hjälp av annan person eller får vidkännas betydande merutgifter för färdmedel eller andra hjälpmedel för att kunna utföra förvärvsarbetet.

I sitt år 1961 avgivna betänkande *Förtidspensionering och sjukpenningförsäkring m. m.* (SOU 1961: 29) anförde 1958 års socialförsäkringskommitté i frågan om lytesersättning till andra än blinda:

I kapitel 4 har förordats att invaliditetsbegreppet i den reformerade invalidpensioneringen skall vara utformat som en arbets- eller förvärvsinvaliditet, grundad på medicinska faktorer. Vid ett sålunda utformat invaliditetsbegrepp kan det inträffa att vederbörande trots synnerligen betydande medicinska defekter inte är berättigad till förtidspension, nämligen om hans arbetsinkomst är relativt sett särskilt hög. Anledningen till att han har så

stor inkomst kan vara att han besitter en osedvanligt stor arbetsvilja. Mången gång kan det vara så att förvärvandet av arbetsinkomsten möjliggöres genom att vederbörande får hjälp av anhöriga eller andra för att kunna taga sig till eller från arbetsplatsen eller får rent personligt bistånd av annan i arbetet eller skaffat sig särskilda hjälpmedel för färderna eller för arbetets utförande. Ibland kan detta bistånd eller dessa hjälpmedel förorsaka honom stora utgifter.

I sådana fall som de nu åsyftade är det angeläget att samhället vidtager särskilda åtgärder för att uppmuntra till arbete. Om så inte sker, föreligger risk för minskad arbetsvilja och minskat intresse för att vidtaga de arrangemang och draga på sig de utgifter, som nyss berördes. Det kan också pekas på den bitterhet åtskilliga invalider, särskilt de som inte kan få någon pension, känner över sitt öde framför allt om samhället visar ett enligt deras mening bristande intresse för detta.

Om sålunda ett påtagligt behov av vad man skulle kunna kalla »stimulansåtgärder» får anses föreligga, är mera tveksamt hur detta behov skall tillgodoses.

Den meningen kan framföras att behovet får tillgodoses inom ramen för reglerna om invaliditetsbedömningen. Det kan också göras gällande att ifrågavarande behov blir tillräckligt tillgodosett genom en sänkning av invaliditetsgränsen från två tredjedelar till hälften och utgivandet av partiell pension, så snart den lägre gränsen uppnåtts. Vid invaliditetsbedömningen med tillämpning av det avsedda invaliditetsbegreppet skall ju beaktas såväl storleken av den medicinska defekten som storleken av arbetsinkomsten.

Emellertid är det väl så, att inte ens de nya reglerna om invaliditetsbedömningen och en sänkning av invaliditetsgränsen medgiver utgivande av en stimulansersättning — en lytesersättning i form av partiell förtidspension — i alla de fall där en sådan kan anses motiverad.

Även den lägsta partiella förtidspensionen kan vidare uppgå till rätt betydande belopp. Det kan då vara en fördel att i vissa svårbedömda fall inte vara hänvisad enbart till val mellan en relativt hög partiell pension och ingen pension alls utan ha möjlighet att giva en särskild lytesersättning. För vederbörande kan det dessutom ibland vara en fördel att få en lytesersättning i annan form än förtidspension.

Det synes alltså föreligga starka skäl för att i folkpensioneringen införa en skärskild lytesersättning även för andra än blinda. Svårigheten att utforma och tillämpa regler om en sådan lytesersättning framträder emellertid omedelbart. Det är ingen annan grupp svårt medicinskt invalidiserade som kan avgränsas lika klart och naturligt som de blinda. Denna svårighet liksom det förhållandet att det är en ny förmånsform talar för att stor försiktighet iakttages redan vid angivandet av den personkrets, som bör komma i fråga för lytesersättningen.

Den invalidgrupp, som det synes ligga närmast till att jämställa med de blinda, omfattar personer som lider av *höggradiga rubbningar i rörelse- och stödorganens funktion*. Denna grupp torde vara lättare att avgränsa än sådana grupper, där vederbörande lider av andra sjukdomar. För bedömning av storleken av det medicinska menet kan man beträffande de rörelsehindrade — men knappast i fråga om dem som lider av andra sjuk-

domar — hämta viss ledning från de inom yrkesskadeförsäkringen använda s. k. invaliditetstabellerna.

Som villkor för rätt till den särskilda lytesersättningen torde böra krävas att vederbörande lider av höggradig nedsättning i rörelse- och stödorganens funktion. Vidare bör fordras att han trots denna funktionsnedsättning genom arbete bereder sig sådan försörjning, att han därigenom uteslutes från rätt till förtidspension. Fråga uppkommer huruvida härmed bör jämföras det fall att vederbörande på grund av inkomstens storlek blir berättigad till en lägre förtidspension än eljest. Det kan ju vara exempelvis så, att vederbörande med hänsyn till sin faktiska arbetsförtjänst bör bedömas som partiell invalid i grupp III, men att han, om han inte hade velat eller kunnat ordna så att han varit i stånd att fullgöra ifrågavarande arbete, hade bort bedömas som partiell invalid i grupp II eller som helinvalid. Det synes kommittén skäligt och möjligt att jakande besvara nämnda fråga.

Ytterligare bör enligt kommitténs mening krävas att funktionsnedsättningen föranleder ett påtagligt behov av bistånd eller hjälpmedel för att arbetet skall kunna utföras. Nödgas vederbörande ådraga sig väsentliga merutgifter för att kunna taga sig till och från arbetsplatsen eller för särskilda arbetsredskap eller andra anordningar i arbetet, torde sådant hjälpbehov få anses föreligga. Man synes dock inte böra begränsa rätten till fall med sådana merutgifter. Biståndet kanske erhålles genom stor uppoffring av anhöriga eller andra, som inte har rätt till eller inte vill begära ersättning härför. Med väsentliga merutgifter synes därför böra jämföras dagligt (fortlöpande) behov av personligt bistånd av annan i avsevärd omfattning.

Rekvisitet för rätt till den särskilda ersättningen vid vanförhet bör givetvis föreligga mera varaktigt. Detta torde dock inte behöva sägas ut särskilt i lagtexten utan följer av inkomstrekviset. För att arbetsinkomsten skall medföra att ingen pension kan utgå eller att pensionen blir lägre än eljest får nämligen inkomsten inte vara av tillfällig natur.

Vanförhetsersättningen är avsedd att vara en stimulans för förvärvsarbete — en lytesersättning — som ersätter förtidspension eller en sådan pension efter högre invaliditetsgrad. Den bör alltså ej utgå när vederbörande upphör med förvärvsarbete eller när han får pension som helinvalid. Ålderspension utgår med samma belopp som hel förtidspension. På grund härav och med hänsyn till de svårigheter att utforma och tillämpa en regel om ifrågavarande ersättning, som eljest skulle föreligga, torde ersättningen böra upphöra att utgå när den försäkrade fyller 67 år eller dessförinnan börjar uppbära ålderspension (se kap. 11).

Någon motsvarighet till den förordade 63-årsgränsen för blindhetsersättning synes inte erfordras i fråga om vanförhetsersättningen.

Kommittén förordar att i den nya folkpensioneringen införes en särskild hjälpform för vanföra att utgå under de förutsättningar som ovan angivits.

Vad härefter beträffar beloppet av vanförhetsersättningen må anföras följande. För att det skall vara någon mening med ersättningen får den inte vara mycket låg. Å andra sidan talar de förut omnämnda försiktighetshänsynen för stor återhållsamhet vid beloppets bestämmande. Vidare bör beaktas att för de vanföra nu finnes möjligheter att få bidrag från olika håll till anskaffande och drift av invalidfordon. Dessa möjligheter bör tills vidare bibehållas. Dessutom må framhållas att tillämpningssvårigheterna måste bli särskilt stora om vederbörande pensionsorgan har att — utan stöd av i

lagen angivna klara regler för olika fall (enär sådana inte kan givas) -- välja beloppet inom vida gränser. En lämplig avvägning med hänsyn till dessa synpunkter torde vara att ge den, som inte kan få förtidspension, ett bidrag — förslagsvis benämnt vanföreersättning — med 1 200 kr. om året och den, som får partiell sådan pension, ett bidrag — förslagsvis benämnt vanföretillägg — med 800 kr. om året.

I proposition nr 90 till 1962 års riksdag anförde *departementschefen* be-
träffande kommitténs förslag:

Det föreslagna systemet med *vanföreersättning* och *vanföretillägg* för förvärvsarbetande invalider är en nyhet inom folkpensioneringen. Tillägget föreslås tillkomma försäkrade med partiell förtidspension, medan vanföreersättningen på samma sätt som blindhetsersättningen är avsedd för dem som trots en betydande medicinsk defekt har sådan förmåga att bereda sig inkomst genom förvärvsarbete, att de inte har rätt till förtidspension. De nya förmånerna är enligt kommittéförslaget avsedda för personer, som lider av höggradiga rubbningar i rörelse- och stödorganens funktion och som till följd härav behöver omfattande personligt bistånd av andra människor eller får vidkännas betydande merutgifter för färdmedel eller andra hjälpmedel för att kunna utföra sitt arbete. Emellertid finns det varaktiga defekttillstånd, såsom exempelvis rubbningar i cirkulationsorganen och vissa neurologiska sjukdomar, vilka på samma sätt som rubbningar i rörelse- och stödorganens funktion vållar betydande kostnader och svårigheter även om den som drabbats därav kan fortsätta att arbeta. Vid remissbehandlingen har från flera håll anförts att det är angeläget, att villkoren för de ifrågavarande förmånerna ges en sådan utformning, att hänsyn mera tages till behovet av bistånd eller hjälpmedel för att kunna utföra arbetet än till lokaliseringen av lytet eller organfelet. För egen del vill jag också förorda en sådan mera generell utformning av villkoren utan begränsning till vissa former av defekttillstånd.

Som jag inledningsvis anförde bör de förmånsformer, som socialförsäkringskommittén uppdelat på förmåner till blinda, till personer med avsevärda vårdbehov och till förvärvsarbetande invalider med svåra kroppsliga defekter, så långt möjligt sammanföras och få en enhetlig utformning. En förmån, benämnd *invaliditetstillägg*, bör vara avsedd för dem som har pension och en annan, kallad *invaliditetsersättning*, för invaliderade i arbetsför ålder, vilkas förvärvsförmåga är sådan att de inte blir berättigade till förtidspension. För rätt till *invaliditetstillägg* till ålders- eller förtidspension bör fordras att den försäkrade är ur stånd att reda sig själv och på grund härav vid upprepade tillfällen dagligen har behov av annan persons hjälp. En blind skall alltid anses uppfylla dessa förutsättningar. Ett ytterligare villkor skall som förut nämnts vara att vårdbehovet uppkommit eller blindheten inträtt före 63 års ålder. Vidare bör *invaliditetstillägg* kunna utgå till partiell förtidspension, därest den försäkrade lider av höggradig nedsättning i ett eller flera kroppsorgans funktion och på grund härav behöver fortlöpande hjälp av annan person eller får vidkännas betydande merutgifter för färdmedel eller andra hjälpmedel för att kunna utföra förvärvsarbete. Åtnjuter en förvärvsarbetande som nu nämnts eller en blind inte någon pension alls, skall han ha rätt till *invaliditetsersättning*. *Invaliditetstillägget* bör utgöra 1 200 kr. och *invaliditetsersätt-*

ningen 1 800 kr. om året. Mitt förslag rörande invaliditetsförmånerna medför något ökade kostnader jämfört med kommittéförslaget, men å andra sidan torde en inte obetydlig lättnad i det administrativa arbetet ernås.

Motionerna

I motionerna anföres:

I den nya lagstiftningen om allmän försäkring som trädde i kraft den 1 januari 1963 infördes som en särskild förmån bestämmelser om invaliditetsersättning. Bestämmelserna om denna ersättning återfinnes i 9 kap. 3 § i lagen om allmän försäkring.

För den försäkrades rätt till ifrågavarande förmån kräves att vederbörande på grund av höggradig nedsättning av kroppsorgans funktion är i behov av avsevärd hjälp av annan person eller får vidkännas betydande merutgift för färdmedel eller annat hjälpmedel för att kunna upprätthålla sitt förvärvsarbete.

Enligt bestämmelserna anses i princip den som har sådana förflyttningssvårigheter, att vederbörande ej kan utnyttja allmänna kommunikationsmedel såsom lidande av höggradig nedsättning av kroppsorgans funktion. Detta gäller oavsett om dylika transportmedel i det enskilda fallet står vederbörande till buds eller ej.

Om den försäkrade således, trots sitt handikapp, skulle ha varit i stånd att utnyttja en busslinje om sådan funnits mellan bostaden och arbetsplatsen, så kan det förhållandet att han bor på en plats som saknar reguljär trafik icke föranleda att vederbörandes nedsättning av kroppsorgans funktion bedömes som höggradig, och han är enligt bestämmelserna icke berättigad till invaliditetsersättning.

Då det gäller att bedöma huruvida en försäkrad lider av betydande förflyttningssvårigheter eller ej kan väl en sådan gränsdragning i och för sig anses oantastlig.

Det bör väl inte heller stöta på några större svårigheter med denna bestämmelses tillämpning i tätortsregionerna, där det som regel finns ett väl utbyggt kommunikationsnät. Däremot kan på landsbygden och i regioner med sämre kommunikationsförhållanden gränsdragningen i fråga verka stötande och mindre lämplig. En person med förflyttningssvårigheter kan, trots att hans handikapp inte är större än att vederbörande skulle kunna resa till arbetsplatsen med en busslinje om sådan fanns, ändå få vidkännas betydande merutgifter för att kunna upprätthålla sitt förvärvsarbete.

Merutgifterna i ett sådant fall är då betingade av två orsaker, dels vederbörandes förflyttningssvårigheter och dels avsaknaden av reguljär trafik mellan bostaden och arbetsplatsen. Kostnaderna för resor till och från arbetsplatsen kan i ett sådant fall bli minst lika betungande som för den vilkens förflyttningssvårigheter enligt lagens mening bedöms som höggrediga.

Under hänvisning till här relaterade förhållanden bör enligt vår mening en ändring av nu gällande bestämmelser vidtagas, syftande till större hänsynstagande till omständigheterna i det enskilda fallet än vad nuvarande bestämmelser ger utrymme till.

Remissyttrande

Riksförsäkringsverket, som uttalar att det inte synes föreligga anledning att för närvarande aktualisera lagstiftningsåtgärder i det av motionärerna avsedda hänseendet, anför, att bestämmelserna på ifrågavarande område är allmänt avfattade. Förarbetena till lagstiftningen ger ej heller närmare vägledning för deras tolkning. Avsikten torde ha varit att lämna åt försäkringsorganen att med beaktande av omständigheterna i de olika fallen utforma närmare riktlinjer för bedömningen. Härvid har riksförsäkringsverket funnit sig böra tillämpa som en huvudregel att funktionsnedsättningen skall utgöra ett hinder för den försäkrade att använda allmänna kommunikationsmedel för färd mellan hemmet och arbetsplatsen, oavsett om dylikt transportmedel står den försäkrade till buds eller ej. Anledningen härtill är att ett hänsynstagande till kommunikationsförhållandena i det enskilda fallet visat sig aktualisera svåra avvägningsproblem, exempelvis när även andra än invalidiserade arbetstagare haft att vidkännas färdkostnader motsvarande den invalidiserades. En viss försiktighet vid tillämpningen har därför ansetts motiverad till en början. Detta utesluter givetvis inte möjligheten att ta hänsyn till särskilda omständigheter i enskilda fall.

Över huvud taget kan praxis på förevarande område ännu inte anses ha stadgats. Sålunda föreligger ej något vägledande prejudikat från försäkringsdomstolen.

Det må nämnas att av 1 192 ansökningar om invaliditetsersättning, som under 1963 prövades av de allmänna försäkringskassorna, 981 föranledde att sådan ersättning beviljades och endast 211 avlogs.

Utskottet

Inom folkpensioneringen utgår under vissa förutsättningar invaliditetstillägg eller invaliditetsersättning. Bestämmelserna härom återfinnes i 9 kapitlet lagen om allmän försäkring.

Invaliditetstillägg kan bl. a. utges till försäkrad som uppstår partiell förtidspension, om den försäkrade utför förvärvsarbete men på grund av höggradig nedsättning i kroppsorganens funktion behöver avsevärd fortlöpande hjälp av annan person eller får vidkännas betydande merutgifter för färdmedel eller andra hjälpmedel för att kunna utföra arbetet. Invaliditetsersättning utgår till försäkrad som inte åtnjuter pension bl. a. under förutsättningar motsvarande dem som enligt det ovan sagda gäller för beviljande av invaliditetstillägg till partiell förtidspension. Nämnade invaliditetsersättning och invaliditetstillägg är, såsom framgår av förarbetena till lagen om allmän försäkring, avsedda för försäkrade som trots betydande medicinska defekter

bereder sig sådan försörjning, att de på grund av inkomstens storlek uteslutes från rätt till förtidspension eller blir berättigade till lägre förtidspension än eljest. Syftet med förmånerna anges vara att uppmuntra till arbete.

Enligt motionärerna anses i princip den som har sådana förflyttningsvårigheter, att vederbörande ej kan utnyttja allmänna kommunikationsmedel, såsom lidande av höggradig nedsättning av kroppsorganens funktion. I förevarande motioner kritiseras, att hänsyn inte tages till om dylika transportmedel står vederbörande till buds. Motionärerna anser, att en ändring bör vidtagas i gällande bestämmelser, syftande till större hänsynstagande till omständigheterna i det enskilda fallet än vad nuvarande regler ger utrymme till.

Riksförsäkringsverket uppger i remissyttrande över motionerna, att verket som huvudregel tillämpar den av motionärerna påtalade praxisen. Detta utesluter givetvis inte, uttalar verket vidare, möjligheten att ta hänsyn till särskilda omständigheter i enskilda fall. Med hänsyn härtill samt då ifrågasvarande bestämmelser är allmänt avfattade och något vägledande prejudikat från försäkringsdomstolen icke meddelats, anser verket, att det icke synes föreligga anledning att för närvarande aktualisera lagstiftningsåtgärder i det av motionärerna avsedda hänseendet.

Ifrågavarande bestämmelser är, såsom riksförsäkringsverket uttalat, allmänt avfattade, och frågan huruvida höggradig nedsättning av kroppsorganens funktion föreligger eller ej får uppenbarligen bedömas från fall till fall. Enligt utskottets mening bör hänsyn icke enbart tagas till den invalidiserades merkostnader. Ifrågasvarande tillägg och ersättning är nämligen, enligt vad som framkom vid riksdagsbehandlingen av förslaget till lag om allmän försäkring, också avsedd att utgöra dels uppmuntran till den som trots invaliditet åtager sig arbete, dels gottgörelse för olägenheter för den invalidiserade som icke alltid går att uppskatta i penningar. Den individuella tillämpning av ifrågasvarande stadganden som motionärerna anser önskvärd finner utskottet möjlig med stadgandenas nuvarande utformning. Med hänsyn härtill och då något avgörande i högre instans ännu icke meddelats, anser utskottet inte att något riksdagens vidare initiativ i frågan för närvarande är påkallat.

Med åberopande av det anförda får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I:218 och II:265, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 3 november 1964

På andra lagutskottets vägnar:

JOHN R. ANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Axel Svensson, fru Carlqvist, herrar Lars Larsson, Edström*, fru Nilsson, herr Hübinette, fru Olsson* och herr Kilsmo;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Rimmerfors, fru Ekendahl, herrar Bengtsson i Varberg, Fredriksson, fru Svensson, herrar Gustavsson i Alvesta och Ringaby.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.