

Nr 56

Utlåtande i anledning av motioner angående rätten till förtidspension m. m.

Andra lagutskottet har behandlat fyra till lagutskott hänvisade motioner.

1) De likalydande motionerna I: 755 av herr *Andreasson m. fl.* och II: 876 av herr *Gustavsson* i *Alvesta m. fl.*, angående rätten till förtidspension och invaliditetsersättning. I motionerna yrkas »att riksdagen beslutar att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om 1. skyndsamt utredning rörande frågan om arbetsförmågans nedsättning för erhållande av förtidspension».

Motionsyrkandet 2, som avser rätten till invaliditetsersättning, behandlar utskottet i utlåtande nr 57.

2) De likalydande motionerna I: 768 av herr *Larsson, Lars*, och herr *Hedlund* samt II: 909 av fru *Håvik* och fru *Skantz*, angående förhållandet mellan sjukpenning och förtidspension. I motionerna yrkas, »att riksdagen beslutar att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om förslag till ändring i lagen om allmän försäkring enligt i motionen angivet syfte».

Över motionerna I: 755 och II: 876 har yttranden avgivits av riksförsäkringsverket, Försäkringskassaförbundet, statens handikappråd och De handikappades riksförbund.

Gällande bestämmelser

Förtidspension från folkpensioneringen och tilläggspensioneringen tillkommer i princip försäkrad under 67 år, vars arbetsförmåga på grund av sjukdom, psykisk efterblivenhet, vanförhet eller annat lyte är nedsatt med minst hälften och nedsättningen kan anses varaktig. Beträffande tilläggspensioneringen krävs dessutom att den försäkrade äger tillgodoräkna sig pensionspoäng för tid före det år pensionsfallet inträffade. Förtidspension utgår som hel pension om arbetsförmåga helt saknas eller endast finns i ringa grad. Är arbetsförmågan nedsatt i mindre grad men med avsevärt mer än hälften utgår två tredjedelar av hel förtidspension och i övriga fall en tredjedel därunder. — Vid bedömandet i vad mån arbetsförmågan är nedsatt skall man beakta den försäkrades förmåga att vid den sjukdom eller det lyte, som är i 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.

Om nedsättning av arbetsförmågan inte är varaktig men kan antas bestå under minst ett år kan i stället för förtidspension utges sjukbidrag, som motsvarar förtidspensionen men är begränsat till viss tid.

Hel förtidspension är lika stor som ålderspensionen. Dennas folkpensionsdel utgör för ensamstående 90 % av basbeloppet. Ålderspension i form av tilläggspension utgör 60 % av genomsnittsinkomsten under de 15 bästa inkomståren under förutsättning att vederbörande haft pensionsgrundande inkomst under minst 30 år (20—30 år under övergångsskedet). Vid beräkning av förtidspensionens storlek utgår man i allmänhet från fiktionen att den försäkrades inkomst även före pensionsfallet skulle bestå till 65 års ålder (antagandepoäng). Pensionen beräknas med ledning härav på samma sätt som vid ålderspension. Angående den närmare innebörden av beräkningsreglerna se 2LU 1969: 30. Förtidspensionär som saknar eller har låg ATP kan få pensionstillskott till folkpensionen.

Till förvärvsarbetande försäkrad som till följd av sjukdom saknar arbetsförmåga och avhåller sig från förvärvsarbete utgår sjukpenning, som i inkomstlägen 1 800—39 000 kr. i princip skall kompensera 80 % av den försäkrades inkomstbortfall. Sjukpenning utgår enligt en särskild skala med belopp varierande mellan 6 och 52 kronor. Om arbetsförmågan inte är helt förlorad men nedsatt med minst hälften utgår halv sjukpenning. Hemmafruar och därmed jämställda har rätt till grundsjukpenning med 6 kr. för dag.

Antalet förtidspensionärer med hel pension uppgår till ungefär 134 000. De som har partiell förtidspension utgör cirka 16 000, varav ungefär 5 000 med en tredjedel av hel pension. Antalet försäkrade som har sjukbidrag uppgår till knappt 20 000.

Motionerna

I: 755 och II: 876

I motionerna anförs bl. a.:

En persons arbetsförmåga kan alltså vara nedsatt med nästan men inte fullt hälften. I ett sådant fall beviljas inte förtidspension. Det torde stå klart att en sådan person inte har möjlighet att uppnå på långt när samma inkomst som han hade haft om han varit fullt arbetsför. Många delvis invalidiserade personer har därför stora ekonomiska svårigheter att brottas med. Från trygghetssynpunkt är det angeläget att reglerna ändras så att förtidspension kan beviljas även vid lägre invaliditetsgrad än 50 procent. En förbättring skulle vara om t. ex. en tredjedels invaliditet berättigade till en tredjedel av hel förtidspension och två tredjedelars invaliditet till två tredjedelar av hel förtidspension.

I: 768 och II: 909

Motionärerna nämner inledningsvis att genom höjning av sjukpenningsskalan den 1 januari 1967 ändrades kompensationsgraden vid övergång från sjukpenning till förtidspension/sjukbidrag. Motionärerna anför vidare:

För femtio procents nedsättning av arbetsförmågan utgår halv sjukpenning, och från rättvisesympunkt bör därför vid pensionsbedömning i motsvarande fall pensionens värde nära motsvara sjukpenningen. För den försäkrade ger, även om man bortser från den högre kompensationsgraden, sjukpenningförmånen i regel högre ersättning då den är skattefri, medan partiell pension beskattas och i beskattningshänseende även sammanlägges med eventuell övrig inkomst.

De försäkrade har svårt att förstå varför kompensation vid halv arbetsförmåga skall sänkas med betydande belopp vid övergång från sjukpenning till pension. Det skapar svåra problem, framför allt vid pensionsprövningar jämlikt lagen om allmän försäkring 16 kap. 1 § andra stycket, då ärendet av kassan prövas utan ansökan och den försäkrade får sin ersättning utbytt från sjukpenning till pension.

Vid nedsättning av arbetsförmågan med minst hälften men ej 2/3 bör från rättvisesympunkt övervägas möjlighet att utge halv förtidspension.

Ur förarbetena m. m.

Reglerna om förtidspensionering antogs genom lagen om allmän försäkring år 1962 (*prop. 90 2LU: 27*). Propositionen byggde beträffande förtidspensioneringen på ett förslag av 1958 års socialförsäkringskommitté (SOU 1961: 29).

Kommittén anförde beträffande *i n v a l i d i t e t s g r a d e n*:

Enligt direktiven har kommittén att överväga frågan om en mildring av det inom folkpensioneringen nu gällande kravet på minst två tredjedels nedsättning av arbetsförmågan för rätt till invalidförmån. Utredningsarbetet rörande invalidpensioneringen borde vidare bedrivas med utgångspunkt från att den nuvarande inkomstprövningen om möjligt slopas. Sistnämnda fråga återkommer kommittén till senare i detta kapitel. Kommittén förordar där, att den ifrågavarande inkomstprövningen avskaffas inom invalidpensioneringen. Inkomstprövningen bör där ersättas med en gradering på grundval av invalidens eventuellt kvarstående arbetsförmåga. Även om man därvid tillämpar en med fallande invaliditetsgrad regressiv och alltså ej proportionell kompensationsgrad för pensionsbeloppet, uppkommer det vid invaliditetsgränsen ett tröskelproblem, som i realiteten blir större ju högre invaliditetsgränsen sättes. Om man sänker den nuvarande tvåtredjedelsgränsen blir detta problem mindre.

En sänkning av den nuvarande gränsen inom folkpensioneringen medför en ökning av antalet invalidpensionärer. Även utan någon sänkning av invaliditetsgränsen kan man utgå ifrån att det i vart fall för de närmaste åren efter pensionsreformens ikraftträdande kommer att föreligga betydande svårigheter för den nya socialförsäkringsadministrationen att bemästra de olika arbetsuppgifterna. Ju lägre invaliditetsgränsen sättes i desto fler grupper behöver pensionärerna indelas efter invaliditetsgrader för att reducera

tröskelproblemen och desto fler blir därigenom de svårbedömbara gränfallen. Det är vidare sannolikt att man vid en mera radikal sänkning av invaliditetsgränsen i ett mycket stort antal fall skulle ställas inför hart när oöverstigliga svårigheter vid bedömning av invaliditetsgraden.

Det kan sålunda inte komma i fråga att inom den nya invalidpensioneringen bestämma en så låg gräns för rätt till invalidpension som den inom yrkesskadeförsäkringen nu gällande för rätt till livränta (10 procents invaliditet). Försiktighetshänsyn kunde tala för en sänkning av två tredjedelsgränsen endast till 60 procent. Å andra sidan kan skäl tala för en något lägre gräns. Som ovan framhållits förordade pensionsutredningen, att invalidpension från den av utredningen föreslagna allmänna pensionsförsäkringen skulle utgå om arbetsförmågan blivit nedsatt med minst hälften, ett förslag som i allmänhet godtogs vid remissbehandlingen. Genom en sådan gränsdragning erhålles överensstämmelser med den regel, som nu finnes beträffande rätten till sjukpenning i den allmänna sjukförsäkringen. Gränsen överensstämmer även med den som tillämpas av SPP.

På grund av vad sålunda anförts föreslår kommittén, att rätt till invalidpension skall föreligga, om arbetsförmågan nedsatts med minst hälften.

Beträffande graderingen av förtidspensionerna föreslog kommittén den ändring som senare lagfästes. I lagen kom dock inte till uttryck exakt tal för angivande av invaliditetsgraden. Till helinvalider (*grupp I*) hänförde utredningen de, vilkas arbetsförmåga var nedsatt med minst fem sjättedelar, till en mellangrupp (svårare partiellt invalidiserade, *grupp II*) de, vilkas invaliditet är mindre än nu nämnts men uppgick till minst två tredjedelar, och till den lägsta gruppen (lättare partiellt invalidiserade, *grupp III*) de, vilkas invaliditet uppskattades till minst hälften men ej till två tredjedelar.

I fråga om den relativa kompensationsgraden anförde kommittén:

Inom den kommunala tjänstepensioneringen och i SPP-försäkringen utgår sjuk- och invalidpension vid partiell arbetsförmåga med så stor del av fullt belopp, som svarar mot graden av arbetsförmågan. Pensionen är således proportionell mot invaliditetsgraden och kompensationsgraden är relativt sett lika stor i alla pensionsberättigande invaliditetsgrader. Samma system skulle gälla inom den av pensionsutredningen föreslagna allmänna pensionsförsäkringen.

Inom yrkesskadeförsäkringen har man sedan år 1949 tillämpat ett regressivt system för invaliditetsgrader överstigande 25 procent och ett proportionellt system för lägre invaliditetsgrader. Kompensationsgraden är vid ett regressivt system relativt sett lägre vid lägre invaliditetsgrader.

Inom tilläggs pensioneringen har man provisoriskt lagfäst ett regressivt kompensationsystem; $66\frac{2}{3}$ -procentsinvaliden får nämligen en mindre andel av hel förtidspension än som motsvarar invaliditetsgraden.

Ett väsentligen proportionellt system inom den allmänna pensioneringen skulle innebära, att invaliderna i grupp II finge $\frac{3}{4}$ och invaliderna i grupp III $\frac{1}{2}$ av full pension. Ett i huvudsak regressivt system skulle kunna utformas så, att invaliderna i grupp II finge $\frac{2}{3}$ och invaliderna i grupp III $\frac{1}{3}$ av hel pension. Vid det förstnämnda systemet blir skillnaden i belopp de olika

pensionsberättigade grupperna emellan mindre än vid det sistnämnda systemet, medan vid detta tröskeln vid invaliditetsgränsen blir mindre än vid det förstnämnda. Det förstnämnda systemet kan sägas vara lämpligast med hänsyn till två trösklar — trösklarna mellan grupperna I och II samt mellan grupperna II och III — medan det sistnämnda systemet är lämpligast med hänsyn till den tredje tröskeln. Denna tröskel är otvivelaktigt den mest betydelsefulla, eftersom dess överskridande gör att vederbörande bedömes såsom invalid, medan dess underskridande utesluter från rätt till invalidpension. Vid ökad arbetsförmåga kan en pensionär sålunda upphöra att vara invalid och därmed förlora hela den pension han uppburit.

Med hänsyn till vad nyss sagts om den tredje tröskelns stora betydelse är det angeläget att den inte göres större än vad som är nödvändigt med hänsyn till pensioneringens effektivitet. Kommittén förordar därför det regressiva systemet och föreslår att invaliderna i grupp II erhåller två tredjedelar och invaliderna i grupp III en tredjedel av hel pension.

År 1966 i samband med införandet av den gällande sjukpenningsskalan diskuterade föredragande departementschefen frågan om skillnaden i kompensationsgrad vid övergång från sjukpenning till förtidspension. Han anförde därvid:

En anmärkning som riktas mot den föreslagna sjukpenningsskalan är att skillnaden i kompensationsgrad vid övergång från sjukpenning till förtidspension blir mer accentuerad än hittills. Jag är medveten om att det kan uppstå en spänning mellan den högre kompensationsnivå, som sjukpenningen ger enligt förslaget, och den nivå som representeras av förtidspensionen för personer i de åldersklasser som inte kan få tilläggspension av någon mera betydande storlek. I och med att ATP-systemet kommer närmare sitt fullfunktionsstadium kommer denna spänning att minska. Jag tror inte att någon vill avstå från sjukpenningförbättringen endast för att bevara det nuvarande förhållandet mellan sjukpenningens och förtidspensionens kompensationsnivåer.

Pågående utredning

Den 31 januari 1969 uppdrog Kungl. Maj:t åt *riksförsäkringsverket* att utreda vissa frågor rörande förtidspension inom den allmänna försäkringen. Utredningsarbetet skall vara slutfört före den 1 oktober 1969. I direktiven anges att utredningsarbetet skall avse ändring av nuvarande regler för att öka möjligheterna för äldre förvärvsarbetande att efter individuell prövning erhålla förtidspension. Vid sidan av detta spørsmål skall riks-försäkringsverket undersöka tillämpningen när det gäller förtidspension i allmänhet och överväga vilka åtgärder som kan komma i fråga för att i ökad utsträckning låta arbetsmarknadsmässiga hänsyn inverka vid invaliditetsbedömningen. Därvid bör även prövas i vad mån det kan komma i fråga att minska de medicinska faktorernas betydelse vid invaliditetsbedömningen. Vidare skall verket överväga en lagändring innebärande att halv förtidspension utges till den vars arbetsförmåga är nedsatt med minst hälften och som enligt nuvarande regler erhåller en tredjedel av hel pension.

Remissyttrandena

Riksförsäkringsverket hänvisar i sitt yttrande över motionerna I: 755 och II: 876 till det utredningsuppdrag verket erhöll i januari i år. Den i motionerna upptagna frågan torde enligt verket komma att tas upp under utredningsarbetet. Därigenom menar verket att syftet med motionsyrkandet redan blivit tillgodosett. Även *Försäkringskassaförbundet* hänvisar till riksförsäkringsverkets utredningsuppdrag och anser att motionsyrkandet inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Statens handikappråd framhåller att en ökning av lägsta partiella förtidspensionen från en tredjedel till hälften av hel pension i och för sig är utomordentligt välkommen men att tröskeeffekten för dem som trots handikapp ej kommer i åtnjutande av pension blir större än enligt det nuvarande systemet. Detta motiverar enligt rådet att handikappade med halv till två tredjedels arbetsförmåga åtminstone erhåller en tredjedelspension. Rådet vill att frågan skall utredas och att i det sammanhanget även skall tas upp spørsmålet om arbetslöshetsskydd för handikappade som har partiell förtidspension men som ej lyckats få något arbete.

De handikappades riksförbund anför i sitt yttrande att en sänkning av invaliditetsgraden inte framstår som den mest angelägna reformen när det gäller att förbättra förtidspensionärernas levnadsförhållanden. Förbundet finner det allvarligare att personer som invalidiseras i unga år tvingas att leva på en inkomstnivå som är väsentligt lägre än den motionärerna vill garantera dem som har en viss arbetsförmåga kvar. En förbättring av nu gällande pensionssystem bör därför enligt förbundets uppfattning ske genom att garantera personer med mer än 50 % arbetsnedsättning en inkomst motsvarande den lägsta industriarbetarlönen. Den danska lagstiftningen rörande förtidspensioner ger en sådan inkomstnivå.

Utskottet

I förevarande motioner behandlas storleken av förtidspensionen från den allmänna försäkringen vid olika grader av arbetsoförmåga. Enligt gällande bestämmelser erhåller en försäkrad hel förtidspension om arbetsförmågan är nedsatt i sådan grad att intet eller endast ringa del därav återstår. Är arbetsförmågan nedsatt i mindre grad men likväl med avsevärt mer än hälften (två tredjedelar) utgår två tredjedelar av hel förtidspension. I övriga fall där arbetsförmågan är nedsatt med minst hälften utgår en tredjedel av hel förtidspension.

I motionerna I: 768 och II: 909 yrkas att riksdagen skall begära förslag till lagändring så att i de fall förtidspension utgår med en tredjedel av hel pension pensionen i stället skall utgå med hälften. I motionerna I: 755 och II: 876 vill man ha en omprövning av förtidspensionernas storlek vid olika

grader av invaliditet. Motionärerna begär att den lägsta invaliditetsgrad som skall berättiga till pension skall sänkas från 50 till $33\frac{1}{3}$ procent.

Kungl. Maj:t har i januari i år uppdragit åt riksförsäkringsverket att utreda frågan att genom ändring av nuvarande regler öka möjligheterna för äldre förvärvsarbetande att efter individuell prövning erhålla förtidspension. I samband med detta utredningsarbete skall riksförsäkringsverket undersöka tillämpningen när det gäller förtidspension i allmänhet och överväga vilka åtgärder som kan komma i fråga för att i ökad utsträckning låta arbetsmarknadsmässiga hänsyn inverka vid invaliditetsbedömningen. Vidare skall verket överväga en lagändring innebärande att halv förtidspension utges till den vars arbetsförmåga är nedsatt med minst hälften och som enligt nuvarande regler erhåller en tredjedel av hel pension.

De av motionärerna aktualiserade frågorna inbegripes i riksförsäkringsverkets uppdrag. Med hänsyn härtill och då resultatet av utredningsarbetet skall redovisas före den 1 oktober 1969 finns det inte anledning för riksdagen att ta något initiativ i anledning av motionsyrkandena.

Utskottet hemställer,

att följande motioner, nämligen

a) motionerna I: 755 och II: 876, såvitt angår yrkandet 1.,

b) motionerna I: 768 och II: 909,

inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 13 maj 1969

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Lars Larsson (s), Dahlberg (s), Hübinette (m), Wanhainen (s), Österdahl (fp) och Andreasson (cp);

från andra kammaren: herr Jönsson i Ingemarsgården (fp), fröken Sandell (s), herrar Fredriksson (s), Svensson i Kungälv (s), fru Skantz (s)*, herr Ringaby (m)*, fru Nilsson (cp) och fru Håvik (s).

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.