

## Nr 74

### *Utlåtande i anledning av motioner om en allmän översyn av lagen om allmän försäkring.*

Andra lagutskottet har behandlat två till lagutskott hänvisade motioner, I: 783 av herr *Pettersson, Georg*, och herr *Larsson, Lars*, samt II: 902 av fru *Skantz m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har yrkats »att riksdagen beslutar, att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning och allmän översyn av lagen om allmän försäkring (AFL) med sikte på dess anpassning till den framtida samhällsutvecklingen, i enlighet med vad i motionen anförts».

Över motionerna har utskottet i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden från riksförsäkringsverket, socialstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen. Yttranden har därjämte på utskottets begäran avgivits av Försäkringskassaförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation och Sveriges akademikers centralorganisation.

### **Motionerna**

Motionärerna anger att den allmänna försäkringen alltsedan den trädde i full funktion den 1 januari 1963 ändrats och byggts ut undan för undan. Utvecklingen har därvid hållit sig ganska väl inom försäkringens traditionella syften och grundläggande principer. Enligt motionärernas mening är tiden nu inne för att pröva huruvida ramen kan vidgas för den allmänna försäkringens målsättning. Motionärerna anför:

Samhällsförhållandena undergår ständig förändring. Därav påverkas betingelserna för trygghetspolitiken och medborgarnas anspråk på social trygghet. Inom sin ram måste den allmänna försäkringen undergå en motsvarande utveckling, om den med oförsämrad effekt skall täcka avsedda behov. För att öka verkningsgraden eller täcka nya behov krävs att även ramen vidgas. Nya behov och anspråk dyker ständigt upp. De kan täckas antingen med separata åtgärder genom nya organ eller med utbyggnad på tidigare lagda grunder. Försäkringssystemets möjligheter och allmänna användbarhet i trygghetspolitiken är långt ifrån uttömda. Det är tvärtom en god grund för vidareutveckling och fortsatt utbyggnad.

Med sikte på 1970-talet bör en allmän översyn av lagen om allmän försäkring och dess syften genomföras. Ändamålet bör vara att pröva hur man lämpligen kan vidga ramen för försäkringens funktion i trygghetssystemet. Detta bör i första hand

ske med avseende på effekten för hittills avsedda syften. Men samtidigt bör provas hur man med rationellt utnyttjande av försäkringssystemets och försäkringsadministrationens potentiella möjligheter kan täcka andra och nya behov på ändamålsenligt sätt.

Som exempel på överväganden som lämpligen bör ingå i en allmän översyn av försäkringslagen nämner motionärerna följande.

Försäkringslagen bör ses över så att den inte lägger hinder i vägen för rationaliseringssträvanden genom införande av modern ADB-teknik i försäkringsadministrationen.

Inom sjukpenningförsäkringen ger nuvarande regler om en på förhand gjord inplacering i sjukpenningklass i vissa fall en onödigt bristfällig anpassning till det faktiska inkomstbortfallet. Ett smidigare system bör övervägas. I samband därmed bör möjligheterna till en ytterligare höjning av kompensationsgraden studeras, vilket i sin tur aktualiserar frågan om sjukpenningens beskattning.

Förmånsrätten inom sjukförsäkringen är strikt begränsad till, förutom moderskap, fall av faktisk sjukdom. Det bör utredas om inte förmånsrätten kan sträckas ut till allmänt hälsovårdande och sjukdomsförebyggande åtgärder med medicinsk anknytning. Dessutom bör övervägas om förmånsrätten kan sträckas ut ännu längre. För vissa grupper av sjuka och handikappade skulle man kunna tänka sig en generell rätt till ersättning för hemhjälp samt vårdinsatser och vårdkostnader i hemmet.

Det bör övervägas om sjukpenning skall kunna användas som legal kompensation för inkomstbortfall även vid avbrott i arbete av annat skäl än egen sjukdom, t. ex. vid avbrott i arbete för att ta vård om en sjuk familjemedlem.

Frågan om hemmafruars rätt till sjukpenning är otillfredsställande löst. En förbättring skulle kunna åstadkommas genom införande av rätt till återbäring för vissa hemhjälpkostnader.

För rätt till sjukpenning under längre tid än en vecka krävs att rätten till sjukpenning styrkts med läkarintyg. Med hänvisning bl. a. till den bristande tillgången på läkare och svårigheterna att ange huruvida patienternas arbetsförmåga är nedsatt i betydande grad bör utredas om läkarna kan befrias från plikten att avge intyg »om förhållanden som ofta ligger utanför deras möjligheter till realistisk bedömning».

Inom den allmänna pensioneringen bör en vidgad rätt till förtidspension utredas dels i fall där en viss restarbetsförmåga föreligger men där möjligheter att i realiteten utnyttja denna och därigenom bereda sig arbetsinkomst saknas, dels i fall där äldre personer ramlat ur produktionslivet utan möjlighet att slussas tillbaka igen.

En annan aktuell fråga på pensionsområdet är frågan om lägre pensionsålder för personer med vissa yrken.

Ett införande av ytterligare arbetsmarknadsmässigt betonade moment i pensionsdelegationernas bedömningsbild kan påfordra en förändring av delegationernas sammansättning.

Förmånsrätten vid rehabilitering är otillräcklig, splittrad och svåröverskådlig för den enskilde. Försäkringen är formellt bunden på sätt som inte sällan ger negativ effekt på den enskildes benägenhet att underkasta sig rehabiliteringsförsök. Den praxis som utvecklats för rätt till sjukpenning vid arbetsvård kommer ofta i motsatsförhållande till arbetsvårdens syfte och måste te sig obegriplig för den som råkat hamna på fel sida om förmånsgränsen. Motionärerna efterlyser en generell rätt inom den allmänna försäkringen till ekonomiskt stöd vid rehabilitering. En sådan rätt bör beviljas med rehabiliteringsbehov och rehabiliteringsbetingelser som utgångspunkt och inte som nu med tidigare arbete och inkomst som mätvärde.

En utväg att reglera förmånsrätten vid skyddad sysselsättning, så att den på ett smidigare sätt än nu ger lämpligt avpassad utfyllnad till arbetsinkomsten, bör samtidigt prövas.

Även förebyggande rehabilitering och rehabilitering på övervägande social indikation bör kunna inrymmas inom den allmänna försäkringen. Försäkringen skall dock inte engageras i rent arbetsmarknadspolitiskt betingade åtgärder.

Rehabiliteringsförsök, även sådana som påkallas till följd av försäkringskasornas uppspårande verksamhet, kan i vissa fall förhindras eller försvåras av att den sjuke inte kan bära den kostnad eller andel av kostnaden som åtgärderna medför. Försäkringens möjligheter att i vidgad omfattning bestrida direkta och indirekta kostnader under rehabilitering bör därför innefattas i bedömningen.

Avslutningsvis anför motionärerna:

Som anförts i det föregående pågår visst utredningsarbete i anknytning till frågor i lagen om allmän försäkring. Utredningsuppdrag finns hos 1961 års sjukförsäkringsutredning, pensionsförsäkringskommittén, RAFA-utredningen, familjepolitiska kommittén samt som särskilt uppdrag beträffande förtida uttag av pension m. m. hos riksförsäkringsverket. Samtliga dessa utredningsuppdrag — med undantag för RAFA-utredningen — arbetar dock med lösningar inom lagens nuvarande ram.

Det är enligt vår mening angeläget att nu gå vidare och utifrån vunna erfarenheter av den allmänna försäkringen forma den så att den alltfört kan ingå som ett verksam instrument i jämlikhets- och trygghetspolitiken i 1970-talets samhälle.

För detta fordras översiktliga överväganden och behov av allsidig utredning.

### Remissyttrandena

Flertalet remissinstanser anser att frågan om en allmän översyn av försäkringslagen är för tidigt väckt. De menar att resultatet av pågående utredningsarbete helt eller delvis bör avvaktas, innan en ny utredning tillkallas. Till dessa instanser hör *riksförsäkringsverket*, *socialstyrelsen*, *SAF*, *LO* och *TCO*. *SACO* känner inte heller något behov av en utredning men vill å andra sidan inte motsätta sig att en sådan kommer till stånd. *Arbetsmarknadsstyrelsen* och *Försäkringskassförbundet* delar däremot motionärernas synpunkter att det är angeläget med en översyn av lagen om allmän försäkring med sikte på de behov och omständigheter som man har att beakta i ett längre tidsperspektiv.

*Riksförsäkringsverket* uppehåller sig till en början vid den allmänna målsättning som motionärerna ställer upp för den ifrågasatta översynen. Verket anför i anslutning härtill:

Det moderna samhällets snabba utveckling medför å ena sidan ökade krav på utvidgningar av det sociala trygghetssystemet och ställer å andra sidan alltmer effektiva tekniska hjälpmedel till förfogande för systemets administration. Detta bör självfallet föranleda att lagstiftningen på detta område fortlöpande ses över. Sådana mera omfattande utredningar som motionärerna avser bör sikta till att reglerna för närbesläktade förmåner på området för social trygghet såvitt möjligt samordnas och i samband därmed förenklas. Det är viktigt att en sådan samordning och förenkling kommer till stånd inte bara inom varje nu existerande trygghetsgren för sig utan inom en vidare ram. Från dessa synpunkter kan det ifrågasättas om inte motionärernas i och för sig vida målsättning ändå är för begränsad. Visserligen talar mycket för att de fördelar, som motionärerna vill uppnå i fråga om tillgång till hälso- och sjukvård, rehabilitering i detta uttrycks skiftande aspekter, samt åtgärder av mer eller mindre arbetsmarknadspolitisk natur, lämpligast kan inrymmas inom den allmänna försäkringen, men man kan inte utgå från att detta i alla avseenden kommer att framstå som det mest eftersträfvansvärda på längre sikt. Som påpekas i motionerna arbetar flera kommittéer och andra organ för närvarande med utredningar om reformer inom den allmänna försäkringen. Samtidigt pågår utredningar om en förbättrad arbetslöshetsförsäkring och om materiella och administrativa reformer inom andra sociala trygghetsgrenar. Viktiga resultat av utredningsarbetet kan förväntas föreligga inom en snar framtid. Enligt verkets mening bör åtminstone några av dessa resultat avvaktas innan ståndpunkt tas till utformningen av direktiv för en mera sammanfattande utredning om trygghetssystemets framtida organisation.

I fortsättningen av yttrandet kommenterar riksförsäkringsverket en del av de i motionerna exemplifierade konkreta utredningspunkterna. Verket anför bl. a. följande.

Frågan om sjukpenningens beskattning har aktualiserats i olika sammanhang, senast i propositionen 1966: 113 med förslag om förbättrad sjukpenningförsäkring. I propositionen anförde föredragande departementschefen att han hade för avsikt att pröva frågan om sjukpenningens beskattning i annat sammanhang. Frågan är alltså beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Klassplaceringssystemet inom sjukförsäkringen har betydande fördelar, främst därigenom att det möjliggör en snabb utbetalning av sjukpenningen utan närmare utredning om inkomstförhållandena vid tidpunkten för sjukdomsfallet. En ändring på förmånssidan förutsätter en omprövning även av avgiftssystemet. Denna fråga ingår i den på Kungl. Maj:ts prövning beroende större frågan om finansieringen av socialförsäkringen i allmänhet, som i sin tur har samband med en allmän skattereform. Vissa möjligheter till en bättre samstämmighet mellan klassplacering och det aktuella inkomstläget finns. Verket har tillstyrkt viss ändring i sådant avseende i ett annat motionsärende vid årets riksdag (se 2LU 1969: 48).

I anslutning till förslaget om utsträckande av förmånsrätten inom sjukförsäkringen till allmänt hälsovårdande och sjukdomsförebyggande åtgärder m. m. erinrar verket om att vissa av dessa frågor, bl. a. frågan om ersättning för före-

tagshälsovård, redan är under övervägande av 1961 års sjukförsäkringsutredning.

Motionärernas förslag att lätta på plikten att förete läkarintyg föranleder riksförsäkringsverket att framhålla att läkare enligt föreskriven blankett har att ange i vilken omfattning den sjuke bedöms bära avhålla sig från arbete. Denna bedömning, som har karaktären av ett rådgivande uttalande, kan enligt verkets mening knappast avvaras när fråga är om relativt snabbt övergående sjukdomsfall. Vid upprepade eller längre sjukskrivningar gör försäkringskassan rutinmässigt särskilda utredningar och kräver därvid ofta mera omfattande läkarundersökning utan att påfordra något bestämt uttalande av läkaren rörande frågan i vilken grad arbetsförmågan kan anses vara nedsatt.

Motionärernas utredningsönskemål om vidgade möjligheter till förtidspension är redan tillgodosett genom det i januari i år åt riksförsäkringsverket lämnade utredningsuppdraget i ämnet. Frågan om lägre pensionsålder för vissa yrkesgrupper har, framhåller verket, redan prövats av riksdagen i år i anslutning till utlåtande 2LU 1969: 20. I detta utlåtande uttalade utskottet att en differentierad pensionsålder i lagstiftningen i princip inte borde grundas på yrkestillhörigheten.

När det gäller rehabiliteringsfrågorna instämmer verket i stort med motionärerna då de bedömer nuvarande ersättningsregler som splittrade och svåröverskådliga för den enskilde, och verket anser i likhet med motionärerna att reglerna är i behov av en översyn. En sådan översyn bör dock inte bindas vid den förutsättningen att den allmänna försäkringen skall bidra till finansieringen av ekonomiskt stöd vid rehabilitering i alla dess former. Utredningen bör enligt verkets mening vara förutsättningslös och ha till huvudsakligt ändamål att harmonisera och förenkla nu tillämpade regler och utarbeta förslag till en såvitt möjligt enhetlig administration och finansiering. I detta sammanhang tillfogar verket att verket och arbetsmarknadsstyrelsen den 17 december 1968 i gemensam skrivelse till Kungl. Maj:t föreslagit vissa ändringar i lagen om allmän försäkring och arbetsmarknadskungörelsen med syfte att uppnå en mera rationell form för reglering av det ekonomiska stödet åt handikappade under tid för rehabilitering i form av arbetsvård. När det gäller ersättningen vid skyddad sysselsättning pågår en statlig utredning om enhetlig lönesättning vid de skyddade verkstäderna.

*Socialstyrelsen* pekar i sitt yttrande på två i motionerna nämnda frågor som i och för sig är värda att penetrera ytterligare. Den ena gäller de inadvartenser som lätt kan uppstå i skarven mellan olika regleringsområden, exempelvis mellan sjukvård och arbetsvård. Den andra gäller rätten till sjukpenning då familjemedlem stannar hemma från sitt yrkesarbete för att tillfälligt vårda en sjuk anförvant. Styrelsen understryker att det redan pågår ett omfattande utredningsarbete med anknytning till frågor i lagen om allmän försäkring och föreslår att motionerna överlämnas till någon av befintliga utredningar för beaktande.

*SAF* anser det tveksamt om man bör tillsätta en ny långsiktig utredning utan att först avvakta resultatet av åtminstone en del av det pågående utredningsarbetet. Skulle likväl en sådan utredning komma till stånd bör vissa synpunkter beaktas då direktiven utformas. Föreningen nämner därvid frågan om rationalisering

och besparing inom administrationen av såväl den allmänna pensioneringen och sjukförsäkringen som yrkesskadeförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Uppdelningen inom pensionssystemet på en folkpensionsdel och en ATP-del kommer enligt föreningen att te sig alltmer irrationell och i behov av översyn. Vidgade möjligheter att lämna ersättning för förebyggande företagshälsovård inom sjukförsäkringen bör prövas. Likaså bör den allmänna försäkringens finansiering ses över, varvid ett tidigare förslag om införande av en enhetlig socialförsäkringsavgift bör tas upp till förnyad prövning.

LO framhåller att de utredningar som nu arbetar på den allmänna försäkringens område bör få slutföra sina uppdrag, innan ett nytt och övergripande utredningsarbete påbörjas. LO framhåller dock att behov föreligger på olika områden att förbättra försäkringsförmånerna, t. ex. höjning av kompensationsnivån inom yrkesskade- och sjukförsäkringarna samt standardsäkring av förmånerna till försäkrade som invalidiserats. Förbättringarna måste dock avvägas gentemot andra angelägna behov av trygghetsskapande åtgärder. Detta behov bör analyseras, en uppgift som enligt LO:s mening kan tilldelas en utredning av det slag som föreslås i motionerna. Vid en sådan analys bör särskilt tillses att det sociala skyddssystemets olika anordningar utformas så att de i gränsfallen täcker varandra och att den enskilde individen inte hamnar i ett tomrum mellan dem. Som exempel på ytterligare behov av anpassning av socialförsäkringssystemet till samhällsutvecklingen nämner LO att vissa förmåner är mer könsbundna än anknutna till det faktiska behovet. Vidare slår sjukförsäkringen mycket ojämnt för deltidsanställda vid fall av kortvarig sjukdom.

TCO instämmer i motionärernas uttalande att samhällets snabba förändring påverkar betingelserna för trygghetspolitiken. För att den allmänna försäkringen skall kunna täcka de behov som uppstår är det därför nödvändigt med en kontinuerlig anpassning. För närvarande pågår utredningsverksamhet i olika sammanhang med anknytning till frågor i lagen om allmän försäkring. Enligt TCO:s mening är det av vikt att dessa utredningar slutför sitt arbete i enlighet med sina direktiv. Då så har skett framstår det som angeläget att en allmän översyn av hela socialförsäkringssystemet kommer till stånd, varvid även överväganden om förändringar och utvidgningar av vissa av försäkringens grundprinciper kan komma att bli aktuella.

SACO framhåller — utan att närmare kommentera motionerna — att SACO inte känner något behov av en allmän översyn av försäkringslagen men inte heller ser något skäl att motsätta sig att en sådan kommer till stånd.

Arbetsmarknadsstyrelsen delar motionärernas synpunkter att det är angeläget med en översyn av lagen om allmän försäkring och att det därvid bör utredas om ramen för försäkringens funktionsområde kan vidgas på vissa punkter.

När det gäller de i motionerna angivna exemplen på överväganden, som föreslås ingå i utredningen, begränsar styrelsen yttrandet till dem som berör styrelsens verksamhetsområde.

Sålunda framhåller styrelsen att systematisk hälsokontroll och sjukdomsförebyggande åtgärder i många fall skulle förhindra uppkomst av handikapp eller bi-

dra till att handikapp spåras så tidigt att god arbetsförmåga kan återvinnas genom en på arbetslivet inriktad rehabilitering. Styrelsen anser det därför angeläget att ersättning för utgifter för hälsokontroll och sjukdomsförebyggande åtgärder inryms i förmånsrätten för att stimulera till ökad omfattning av dessa åtgärder.

Vidare understryker styrelsen värdet av att frågan om vidgad pensionsrätt för äldre friställda personer, som inte kan återgå i arbete, blir föremål för utredning. Därvid bör också prövas om pensionsdelegationerna skall förstärkas med representanter för arbetsmarknaden.

Styrelsen erinrar även om den ovan under riksförsäkringsverket berörda skrivelsen till Kungl. Maj:t den 17 december 1968. Skrivelsen är resultatet av förhandlingar mellan styrelsen och verket om försäkringstagares förmånsrätt under tid då rehabilitering pågår. De båda verken har olika uppfattning om finansieringsfrågan, varför arbetsmarknadsstyrelsen har kompletterat framställningen med en egen skrivelse den 19 december 1968.

Styrelsen erinrar avslutningsvis om att det pågår utredning beträffande lönesättning för arbete vid skyddad verkstad. När lönefrågan lösts bör det ske en översyn av den försäkrades förmånsrätt vid anställning på skyddad arbetsplats.

*Försäkringskassaförbundet* betonar inledningsvis att den allmänna försäkringen, alltsedan sjukförsäkringens tillkomst 1955, varit föremål för förändring och utbyggnad. Utvecklingen har varit dynamisk och har hållit minst samma takt som samhällsutvecklingen i övrigt. Försäkringssystemet har därigenom i fråga om sin försäkringsmässiga effekt kunnat i allt väsentligt motsvara de stegrade förväntningarna från de försäkrades sida och fylla sin funktion som ett av de viktigaste instrumenten för genomförandet av generellt trygghetsskapande åtgärder i samhället. Försäkringen har samtidigt varit en allt viktigare kanal för inkomstöverföringar via statsbudget och arbetsgivarbidrag till grupper och personer med särskilt behov av försörjningsstöd. Förbundet fortsätter:

Om försäkringen framdeles skall fylla sin roll lika väl som den gör nu eller bättre måste försäkringssystemet även i fortsättningen byggas ut och vidareutvecklas minst i samma takt som förut. Det finns ingenting som tyder på att föränderligheten i samhället skulle bli mindre under 1970-talet än vad den har varit hittills. Snarast tyder tecknen på en accelererande omvandling av sådan natur som ökar behovet och vikten av trygghetsskapande åtgärder inom en försäkrings ram. Det finns också som förut ett ständigt tryck på utvidgning av försäkringens område, så att den skall kunna täcka mera än förut. Nya behov anmäler sig. Impulser till förbättringar och förändringar på socialförsäkringsområdet kommer inte att saknas i framtiden.

Svårigheten ligger då i att styra samman en utveckling på så vitt skilda impulser till en konsekvent utveckling inom linjerna för uppsatta mål för socialförsäkringssystemet. Därför behövs det också en periodisk, översiktlig och allmän översyn, som inbegriper en omprövning också av den tidigare angivna långsiktiga målsättningen.

Som exempel på avsnitt där översyn av nuvarande regler bör ske framhåller förbundet förhållandet mellan sjukpenning och inkomst, vilket bör studeras med

avseende på kompensationsgraden och på var lägsta sjukpenning bör ligga. Övergång till beskattad sjukpenning nämns också liksom principen för och storleken av barntillägget till sjukpenning. En utjämning mellan de försäkrades läkarvårdskostnader, vilka för närvarande varierar mellan olika platser i landet, mellan olika specialiteter och mellan olika läkare, efterlyses. På pensionssidan aktualiserar förbundet frågan hur man med hänsyn till å ena sidan hårt arbete i vissa fall och ökad livslängd och bibehållen vitalitet i andra skall öka möjligheterna till förtida respektive uppskjutet uttag av pension och göra sådana uttag fördelaktigare än nu. Vidare föreslår förbundet en omprövning av nuvarande regel att de båda kontrahenterna i ett äktenskap var för sig skall ha mindre pension än en ensamstående. En närbesläktad fråga gäller familjepension till män som blivit änklings. Reglerna för invaliditetstillägg och invaliditetsersättning har varit utsatta för mycken kritik och bör ses över. Detsamma gäller reglerna för utgivande av kommunala bostadstillägg. En sådan översyn bör sikta till en utjämning av förmånerna mellan olika kommuner och en förenkling av reglerna. Inskränkning av möjligheterna till undantagande från tilläggs pensioneringen bör också prövas. Nuvarande regler om rehabilitering täcker inte på ett tillfredsställande sätt de behov som föreligger. Detta beror inte bara på att reglerna är för restriktiva utan även på att de inte kan tillräckligt smidigt anpassas till individuella situationer och behov. En översyn bör kunna åstadkomma ökad effektivitet. Förbundet aktualiserar också frågan om en hela befolkningen omfattande grupplivförsäkring, varigenom ett obligatoriskt grundskydd för täckande av kostnaderna vid dödsfall kan tillskapas. Som ytterligare exempel på konkreta utredningsobjekt nämner förbundet till sist yrkesskadeförsäkringens ställning till den allmänna försäkringen.

Sammantagna är de ovan redovisade exemplen på olika önskemål om reformer inom den nuvarande försäkringens ram betydelsefulla nog att motivera en allmän omprövning av de nuvarande reglerna. Till dessa önskemål kommer det långsiktiga reformprogram, som motionärerna skisserar och som ur de försäkrades synpunkt i sig självt är väsentligt mera angeläget. I anslutning till detta program anför förbundet under följande tre rubriker åtskilliga synpunkter på frågan om en utvidgad målsättning för den allmänna försäkringen:

#### 1 Behovet av försörjningstrygghet

För närvarande är försäkringens funktion i vitala avseenden styrd av medicinska grundbegrepp med lång traditionsbakgrund, sjukförsäkringens sjukdomsbegrepp och pensioneringens invaliditetsbegrepp. Det öppnar ett intressant perspektiv att som motionärerna tänker sig i fortsättningen avlägsna sig från eller kanske helt överge dessa begrepp och i stället utgå från behovet av försörjningstrygghet såsom sådant. Även om tanken inte är ny har senare tids debatt gett den en helt ny näring. Det får nu inte längre vara fråga om att reglera om inom det gamla utan att dra ut på helt nya områden för att trygga nya behov som anmälts och för att främja och utveckla vad man börjar kalla för bättre jämlikhet mellan olika grupper av medborgare. Sjukpenning vid barntillsyn är bara ett litet i motionen anført exempel på vad sjukpenning skulle kunna användas till. Men frågan kan utvidgas till att gälla betald ledighet för åtskilliga andra seriösa ändamål.

I det längre tidsperspektivet får frågan om samordning inom socialförsäkringen



samt om en ökad samstämmighet mellan den och andra delar av det totala trygghetssystemet en helt ny aktualitet. Modern ADB-teknik i förening med en vidgad funktionsram kan tänkas öppna helt nya framkomstvägar för detta.

## 2 Grundtrygghet vid olika slag av rehabilitering

En frigörelse från nuvarande sjukdoms- och invaliditetsbegrepp öppnar väg för att i fortsättningen införa en sådan generell grundtrygghet vid rehabilitering som logiskt ansluter sig till försäkringen i övrigt utan att ha nuvarande allvarliga begränsningar som strider mot syftet med förmånerna. Med de förändringar i närings- och arbetsliv som framtiden av allt att döma för med sig och som kommer att påtagligt beröra allt flera människors förhållanden ter sig frågan om en försäkringsmässigt reglerad grundtrygghet vid rehabilitering, yrkesutbildning, yrkesvidareutbildning eller omskolning som en av de mest angelägna frågorna att behandla vid en dylik översyn.

Ändringar i pensioneringen drivs fram av strukturrationalisering och övriga förändringar i arbets- och näringsliv. Trenden tyder på en accelererande takt och strukturrationaliseringen för redan i dag med sig att den unga generationen får vara beredd på att byta yrke flera gånger i sitt liv med därav följande upprepade yrkesutbildning och omskolning.

Kraven på samordnad försörjningstrygghet vid rehabilitering kommer således att tillväxa i styrka och gränsen för vad som skulle kunna vara försäkringens naturliga funktionsområde kommer att sträckas in emot eller in i den egentliga reguljära vuxenutbildningens arbetsfält.

Med det finansieringssystem försäkringen har bär arbetsgivarna, dvs. produktiven, näringslivet, avgiftsvägen en stor del av kostnaderna. Det kan mot den bakgrunden inte strida mot accepterade principer att ta arbetsgivaravgifterna i anspråk för ett vidgat försäkringsengagemang på rehabiliteringsområdet. Särskilt inte om huvudmotivet för en sådan utbyggnad ligger i den fortskridande förändring i näringslivet som ju bara har till syfte att öka dess effektivitet och bärighet.

## 3 Utvidgning av förtidspensioneringen

På pensionssidan sammanfaller motionens syfte med de tankar som ligger bakom LO:s skrivelse till socialministern om att utvidga förtidspensioneringens funktionsområde. Det förefaller vara helt följdriktigt att klara försörjningstrygghetens problem för nya grupper av medborgare genom att utvidga nuvarande invaliditetsbegrepp med sociala och arbetsmarknadsmässiga pensionsindikationer. Detta bör kunna leda till rättvisare resultat även för de slags fall som man avser att innefatta inom nuvarande rättsregler men där praxis leder till för snäv begränsning.

Särskilt för den äldre arbetskraftens del såväl inom industrin som inom jordbruket kan man om nuvarande tendenser står sig emotse ett växande behov av ett sådant pensionssystem, som kan begränsa antalet personer som riskerar ekonomisk utarmning och som för närvarande med större eller mindre tvång förflyttas och omskolas.

Det är både ur människans och samhällets synpunkt nödvändigt att det finns en sådan trygghetsgaranti om strukturrationaliseringen skall kunna fortsätta med nuvarande eller måhända framdeles ökad takt. Samtidigt ter det sig lika rimligt som angeläget att som första åtgärd utvidga pensionsgrunden inom förtidspensioneringen för att utröna hur långt man den vägen kan lösa även frågan om sänkt pensionsålder för personer med vissa påfrestande yrken.

Med det anförda instämmer förbundet oreserverat i motionärernas krav på en utredning och allmän översyn av lagen om allmän försäkring med sikte på de behov

och omständigheter som man har att beakta i det längre tidsperspektivet. I likhet med motionärerna finner förbundet också att försäkringssystemets och försäkringsadministrationens möjligheter är långt ifrån uttömda och att det även från den utgångspunkten ter sig foljdriktigt att pröva inte bara vad som kan förbättras inom ramen för nuvarande försäkring utan också vad man kan ytterligare vinna genom en vidgning av ramen för försäkringens funktion.

### Utskottet

I förevarande motioner hemställs om en allmän översyn av lagen om allmän försäkring. Ändamålet med en sådan översyn skulle vara att pröva hur man kan vidga ramen för försäkringens funktion i trygghetssystemet. Prövningen skulle inte endast ta sikte på de försäkringsbehov som redan inryms i lagen utan även mot bakgrund av ett rationellt utnyttjande av försäkringssystemets och försäkringsadministrationens potentiella möjligheter avse andra och nya behov. Motionärerna anger en rad exempel på överväganden som lämpligen bör ingå i översynen. Bland dem som knyter an till gällande försäkring märks en bättre anpassning av sjukpenningen till det faktiska inkomstbortfallet vid inträffad sjukdom samt vidgade möjligheter för personer med en viss restarbetsförmåga och äldre arbetskraft att erhålla förtidspension. Som exempel på nya behov som skulle kunna tillgodoses inom den allmänna försäkringen nämns bl. a. ersättning vid sjukdom för hemhjälp och andra vårdkostnader i hemmet, ersättning från sjukförsäkringen vid avbrott i arbete av annat skäl än egen sjukdom samt generell rätt till ekonomiskt stöd från den allmänna försäkringen vid rehabilitering, även förebyggande rehabilitering och rehabilitering på övervägande social indikation.

Lagen om allmän försäkring tillkom år 1962. Den bygger på 1946 års lag om folkpensionering, 1947 års lag om allmän sjukförsäkring, 1954 års lag om moderskapshjälp samt 1959 års lag om försäkring för allmän tilläggspension. Redan före allmänna försäkringslagens tillkomst hade en mångfald mer eller mindre genomgripande förändringar genomförts i dessa lagar. Ytterligare betydelsefulla ändringar gjordes vid allmänna försäkringslagens antagande. Sedan dess har lagen årligen varit föremål för ändringar och kompletteringar med sikte på en kontinuerlig anpassning av lagens innehåll till samhällsutvecklingen. Flera viktiga förbättringar för de försäkrade har därvid genomförts. Utskottet vill peka på att sjukpenningen höjts inom sjukförsäkringen och att bestämmelserna om karensdagar avskaffats i normalfall. Läkemedelsförmånerna har förbättrats. Folkpensionernas storlek har successivt ökat och genom tillkomsten av pensionstillskott gjorts i viss utsträckning standardsäkrade. En särskild höjning har gjorts av invaliditetstillägg och invaliditetsersättningar. För svårt handikappade barn har en ny förmån införts. Utlänningarnas ställning inom försäkringen har förbättrats. Genom dessa reformer har försäkringssystemet, såsom försäkringskassförbundet framhåller i sitt remissyttrande, i fråga om sin försäkringsmässiga effekt i allt väsentligt kunnat motsvara de stegrade förväntningarna från de försäkrades sida.

Om försäkringen även i framtiden skall kunna fylla sin funktion som ett av de viktigaste instrumenten för genomförandet av generella trygghetsskapande åtgärder, är det nödvändigt att den kontinuerligt anpassas till den fortsatta utvecklingen i samhället. En sådan anpassning kan ta sikte på förbättringar inom den nuvarande lagstiftningens ram men kan också, som motionärerna och en del av remissinstanserna understryker, inriktas på att utvidga, samordna och förenkla reglerna för närbesläktade förmåner på området för social trygghet. Såväl regering som riksdag har alltsedan den allmänna försäkringslagens tillkomst varit medvetna om dessa förhållanden. Sålunda uttalades vid lagens tillkomst att slutligt ställningstagande på vissa punkter, bl. a. familjepensioneringen, borde föregås av ytterligare utredning. Redan samma år som lagen antogs tillkallades pensionsförsäkringskommittén för att verkställa denna utredning. Genom regeringens och riksdagens initiativ har därefter igångsatts ett omfattande utredningsarbete på den allmänna försäkringens område eller områden som nära berör detta. En del av utredningsarbetet är slutfört och har redan lagts till grund för beslutade reformer eller bearbetas i Kungl. Maj:ts kansli med sikte på förslag till nästa års riksdag. Annat utredningsarbete pågår alltjämt med skiftande planer för tidpunkten för förslagens avlämnande.

Det pågående arbetet med översyn av den allmänna försäkringslagen och närliggande reglering på det sociala trygghetsfältet kan i stora drag sammanfattas enligt följande. Förslag har i höst lagts fram om ändringar av sjukvårdsförmånerna inom sjukförsäkringen m. m. Förslag avses skola föreläggas nästa års vårriksdag om bl. a. förbättrad förtidspensionering, om likställighet mellan man och kvinna inom sjukpenningförsäkringen, om ändringar i sjukvårdslagstiftningen samt om samordning av sjukförsäkringen och förmåner från arbetsmarknadsmyndigheterna under tid för rehabilitering i form av arbetsvård. Utredningsarbete pågår på sjukförsäkringssidan hos 1961 års sjukförsäkringsutredning, 1967 års folktandvårdsutredning samt riksförsäkringsverket och socialstyrelsen. Arbetet berör bl. a. förebyggande vård, företagshälsovård, sjukförsäkringens regler om s. k. merprestationer och resekostnader, sjukvårdskostnadernas finansiering och betydelse för den enskilde och samhället, folktandvårdens organisation mot bakgrunden av frågan om tandvårdsförsäkring samt socialförsäkringens organisation. På pensionsidan pågår utredningsarbete inom pensionsförsäkringskommittén och riksförsäkringsverket. Frågor som behandlas är bl. a. likställighet mellan män och kvinnor inom pensioneringen, varvid änke- och barnpensioneringen berörs liksom frågan om änklingspension, övergångsänkornas pensionsfråga, allmän begravningsförsäkring samt invaliditetstilläggen och invaliditetsersättningarna. På områden utanför den allmänna försäkringen men med angränsande utredningsuppgifter märks familjepolitiska kommittén, som skall utreda frågan om vårdnadsbidrag och annat stöd åt barnfamiljerna, KSA-utredningen som sysslar med en allmän arbetslöshetsförsäkring och socialutredningen som verkställer en förutsättningslös utredning av socialvårdens målsättning och organisation. Utskottet har dessutom hos socialdepartementet inhämtat att en utredning inom kort skall tillsättas med uppgift att pröva frågan

om sjukpenningens beskattning och i samband därmed frågan om kompensationsgraden inom sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna. Vidare kommer frågan om en utredning rörande sänkt pensionsålder att tas upp i anslutning till att propositionen om förbättrad förtidspensionering läggs fram.

Av den lämnade sammanställningen framgår att en mängd av de konkreta utredningsuppgifter som exemplifierats i motionerna och i en del av remissyttrandena redan är föremål för utredning eller överväganden i Kungl. Maj:ts kansli. Översikten ger också en god föreställning om den aktivitet som pågår att anpassa socialförsäkringssystemet till samhällsutvecklingen. Det är sannolikt att man förr eller senare tvingas till att såsom motionärerna önskar och en del remissinstanser uttalat göra en samordnande översyn av hela systemet. Vid en sådan skulle den framtida målsättningen för samhällets trygghetspolitik kunna tas upp till en bred och allsidig bedömning. Enligt utskottets mening är emellertid tiden ännu inte mogen för tillkallandet av en utredning med sådant uppdrag. Det pågående utredningsarbetet bör åtminstone i mera väsentliga avseenden slutföras innan man startar en ny med all sannolikhet omfattande och arbetskrävande översyn av hela socialförsäkringslagstiftningen. Motionärernas utredningsönskemål bör därför enligt utskottets mening inte i dagens läge föranleda någon åtgärd.

Med stöd av det anförda hemställer utskottet,

att motionerna I:783 och II:902 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 13 november 1969

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

*Vid detta ärendes behandling har närvarit*

från första kammaren: herr Strand (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Dahlberg (s), Hübinette (m), Wanhainen (s), fru Grethe Lundblad (s), herr Axelsson (fp) och fröken Pehrsson (cp);

från andra kammaren: fröken Sandell (s)\*, herr Svensson i Kungälv (s), fru Skantz (s), herrar Ringaby (m)\*, Nordberg (s), fru Fränkel (fp), fru Håvik (s) och herr Johansson i Skärstad (cp).

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

### Reservation

av fröken Sandell (s), fru Skantz (s) och fru Håvik (s).