

Nr 10

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motioner om ökade pensionsförmåner åt handikappade m. m.**Motionerna**

I detta betänkande behandlas

motionen 1973:153 av herr Clarkson (m), i vilken hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om utredning och förslag till förbättring av stödet till de olika grupperna av handikappade;

motionen 1973:420 av herr Helén m. fl. (fp), i vilken hemställs att riksdagen beslutar att hos Kungl. Maj:t begära en översyn av pensionsreglerna för handikappade i syfte att

1. möjliggöra för personer med partiell förtidspension att tillgodoräkna sig ATP-poäng för inkomst av förvärvsarbete för att höja dels ålderspensionen, dels den utgående förtidspensionen,

2. personer som uppbär förtidspension under del av år skall kunna tillgodoräkna sig pensionspoäng för inkomst under den återstående delen av året;

motionen 1973:1139 av herrar Johansson i Holmgården (c) och Stridsman (c), i vilken hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om översyn av lagen om allmän försäkring, syftande till att den som har halv förtidspension skall kunna tillgodoräkna sig pensionspoäng för inkomst av förvärvsarbete.

Gällande bestämmelser

Rätt till tilläggspension grundas enligt 11 kap. 1 § lagen om allmän försäkring på inkomst av förvärvsarbete. För varje år, som försäkrad haft sådan inkomst överstigande basbeloppet, skall pensionsgrundande inkomst beräknas för honom. Denna inkomst läggs sedan till grund för fastställande av pensionspoäng. Medeltalet av de femton högsta poängtalerna bestämmer ålderspensionens storlek. Förtidspensionen inom tilläggspensioneringen beräknas efter två skilda metoder beroende på om invaliditeten inträffat i nära anslutning till tid då den försäkrade varit verksam i förvärvslivet eller senare. Den förstnämnda metoden bygger på ett system med antagandepoäng, som innebär att pensionen beräknas som om den försäkrade tillförts pensionspoäng fr. o. m. det år då pensionen började utgå t. o. m. det år då den försäkrade fyller 65 år. Poängen skall som regel ge uttryck för den försäkrades förvärvsförmåga som fullt arbetsför. Föreligger inte förutsättningar för en beräkning med antagandepoäng, skall pensionen beräknas på grundval enbart av de poäng och poängår som tillgodoräknats den försäkrade för år före

pensionsfallet. För rätt till pension krävs minst tre pensionsår och för rätt till full pension minst 30 poänggivande år.

All inkomst av förvärvsarbete är inte pensionsgrundande. Undantag görs t. ex. för inkomster förvärvade före det år den försäkrade fyller 16 år och efter det år han uppnår 65 års ålder. Inte heller — och det är den bestämmelsen som kritiseras i motionerna — beräknas pensionsgrundande inkomst för år under vilket den försäkrade helt eller delvis åtnjuter förtidspension från den allmänna försäkringen. Denna regel innebär att arbetsinsatser som en försäkrad med partiell förtidspension utför saknar betydelse för vilka pensionspoäng som skall tillgodoföras honom. Om den försäkrade åtnjuter förtidspension från tilläggpensioneringen med antagandepoängberäkning, är han således hänvisad till att behålla antagen pensionspoäng, oavsett hur mycket eller hur litet han arbetar. Åtnjuter han förtidspension enbart från folkpensioneringen eller uppbär han förtidspension från tilläggpensioneringen utan antagandepoängberäkning, kan han inte tillgodoföras några pensionspoäng. Detsamma gäller för en försäkrad som lyfter hel förtidspension under del av år men arbetar under resten av året. För detta arbete kan han inte förvärva pensionspoäng.

Arbetsgivare, som i sin tjänst har arbetstagare som åtnjuter förtidspension från den allmänna försäkringen, betalar arbetsgivaravgift för lönen till denne enligt samma regler som gäller för arbetstagare i allmänhet. Man har med hänsyn till avgiftens kollektiva karaktär inte funnit skäl att upprätthålla strikt samband mellan erläggande av avgifter och förvärv av pensionsrätt. Samband upprätthålls däremot i de fall förtidspensionären har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Han skall då inte erlägga tilläggs pensionsavgift för denna inkomst.

Tidigare riksdagsbehandling, m. m.

Frågan om de som åtnjuter förtidspension skall kunna förvärva ytterligare pensionsrätt genom sina förvärvsinkomster berördes redan av pensionsutredningen. I sitt slutbetänkande (SOU 1955:32) föreslog utredningen ett system, enligt vilket den som åtnjöt invalidpension skulle gottskrivas s. k. fripoäng, som skulle svara mot invaliditetsgraden och för vilka premie inte skulle behöva erläggas. För förvärvsinkomster skulle invalidpensionären få räkna premiepoäng fullt ut. Utredningens förslag genomfördes inte. I 1959 års lag om försäkring för allmän tilläggs pension föreskrevs att förtidspensionärens faktiska inkomster inte skulle ha någon betydelse för hans pensionsrätt i framtiden. Bestämmelserna i denna lag var i stora delar provisoriska. Förslag till en omfattande omarbetning lades fram av 1958 års socialförsäkringskommitté (SOU 1961:29). Kommittén föreslog bl. a. att endast förtidspension, grundad på beräkning av antagandepoäng, skulle medföra att pensionsgrundande inkomst inte vidare fick tillgodoräknas. Om en förtidspensionär erhöll pension endast från folkpensioneringen eller från tilläggpensioneringen utan beräkning av antagandepoäng, fann kommittén det rimligt att han

fick tillgodoräkna sig sin inkomst som pensionsgrundande.

Socialförsäkringskommitténs förslag kritiserades under remissbehandlingen. Det framhölls bl. a. att den föreslagna ändringen skulle få till följd att en förtidspensionär med ingen eller ringa anknytning till tilläggs-pensioneringen kunde komma i förmånligare läge än en förtidspensionär med den fastare anknytning som tillgodoräknande av antagandepoäng förutsatte. Den förre kunde nämligen i motsats till den senare förvärva pensionspoäng genom förvärvsarbete efter pensionsfallet.

I propositionen 1962:90 med förslag till lag om allmän försäkring avvisades socialförsäkringskommitténs förslag. I stället föreslogs att tilläggs-pensionslagens principer om beräkning av pensionsgrundande inkomst för invalider skulle överföras till den nya lagen. Som skäl härför åberopade föredragande departementschefen remisskritiken. Han anförde också att kommittén inte berört problemet hur och under vilka förutsättningar de pensionspoäng, som pensionären tjänat in, skulle läggas till grund för pensionsberäkningen. Här mötte enligt departementschefen flera vanskliga problem som behövde belysas allsidigt. Man måste också se till att det inte öppnades vägar för spekulation på systemets bekostnad.

Riksdagen godtog vad föredragande departementschefen anförde.

Pensionsförsäkringskommittén sammanfattade i sitt betänkande Pensionstillskott m. m. (SOU 1968:21) sin inställning till frågan om de partiellt arbetsföras möjlighet att tjäna in pensionspoäng sålunda.

Om det föreliggande problemet kan sammanfattningsvis sägas, att det kvantitativt sett har en liten betydelse. Vidare är att märka att nuvarande ordning ofta är gynnsam för dem som åtnjuter förtidspension med antagandepoängberäkning men många gånger är ogynnsam för andra förtidspensionärer. En lösning, som enbart berör sistnämnda pensionärer, har den nackdelen med sig att den kommer att gynna dessa i förhållande till den som har låg pension med antagandepoängberäkning. Ett tröskelförhållande uppstår alltså. En ordning, som berör alla förtidspensionärer, skapar orättvisor mellan olika kategorier av dem som uppbär förtidspension med antagandepoängberäkning. Även här blir det alltså fråga om tröskelproblem. Varje lösning kommer dessutom att medföra problem såväl i fråga om hur de nyförvärvade poängen skall få användas som i fråga om avgiftsbetalningen.

Kommittén anförde därjämte att dess huvudförslag om pensionstillskott särskilt gynnade dem som hade låg eller ingen tilläggspension, dvs. just dem för vilka nuvarande poängberäkningsbestämmelser kunde sägas vara till nackdel. Med hänsyn härtill och till olägenheterna av att bestämmelserna utformades på annat sätt ansåg kommittén tillräckliga skäl saknas för att ändra reglerna om beräkning av pensionspoäng för den som åtnjöt partiell förtidspension.

Under remissbehandlingen av pensionsförsäkringskommitténs betänkande berörde omkring en tredjedel av remissorganen direkt eller indirekt förevarande fråga. Meningarna om kommitténs ställningstagande var

delade.

I propositionen 1969:3 med förslag till lag om pensionstillskott, som grundade sig på pensionsförsäkringskommitténs betänkande, berördes inte frågan om pensionspoäng till den som uppbar partiell förtidspension. Inte heller vid riksdagsbehandlingen togs frågan upp.

I motioner till 1970 års riksdag efterlystes förslag till sådana ändringar av gällande regler att personer med partiell förtidspension skulle kunna tjäna in ATP-poäng för inkomst av förvärvsarbete. På hemställan av andra lagutskottet avlog riksdagen motionerna. I utlåtande 1970:61 anförde andra lagutskottet bl. a. följande.

Även om de påtalade bestämmelserna sålunda berör endast en mindre del av de partiellt förtidspensionerade, får den omständigheten i och för sig inte ensam utesluta att man ändrar bestämmelserna. Som pensionsförsäkringskommittén redovisat kommer emellertid en ändring av reglerna att medföra att nuvarande tröskeleffekter ersätts av andra samtidigt som komplikationer kan inträffa såväl i fråga om rätten att utnyttja förvärvade pensionspoäng som i fråga om beräkning och betalning av pensionsavgifter. Utskottet vill därför i likhet med ett antal remissinstanser — däribland riks-försäkringsverket — ansluta sig till kommitténs uppfattning att tillräckliga skäl inte föreligger att ändra reglerna om beräkning av pensionspoäng för den som åtnjuter partiell förtidspension. Motionsyrkandet avstyrkes följaktligen.

Frågan om möjligheterna för försäkrad som uppbar partiell förtidspension att erhålla rätt till ATP behandlades även av 1971 års riksdag. I sitt av riksdagen godkända betänkande 1971:35 hänvisade socialförsäkringsutskottet till de skäl mot att införa en sådan rätt som framförts av andra lagutskottet år 1970. Utskottet konstaterade även att de skäl som talade för avslag beträffande partiellt förtidspensionerades möjlighet att förvärva ATP-poäng också kunde åberopas mot förslaget att tillerkänna personer, som under del av år uppbar förtidspension, rätt att för förvärvsinkomster under återstoden av året tjäna in ATP-poäng. Det i fråga om de partiellt förtidspensionerade åberopade skälet att problemet torde ha en kvantitativt sett liten betydelse gällde enligt utskottets mening i ännu högre grad för dem som uppbar förtidspension under del av år.

Sedan frågan om ökade pensionsförmåner åt handikappade hade aktualiserats genom motioner även vid 1972 års riksdag, uttalade socialförsäkringsutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande 1972:17 bl. a. följande.

Enligt utskottets mening saknas anledning att frångå den standpunkt riksdagen intagit 1970 och 1971. De försäkrade som motionärerna i första hand avser att hjälpa med sina förslag är de som har ringa eller ingen ATP. Genom de av 1969 års riksdag beslutade pensionstillskotten kommer emellertid sådana försäkrades pensionsförhållanden att gradvis förbättras. De invändningar som kan resas mot nuvarande ordning förlorar alltså i styrka efter hand som pensionstillskotten växer.

Enligt 16 kap. 7 § lagen om allmän försäkring skall för försäkrad som

åtnjuter förtidspension pensionen dras in eller minskas om vederbörandes arbetsförmåga väsentligt förbättras. Som denna bestämmelse tillämpas i praxis torde den enligt utskottets mening innebära att en partiellt förtidspensionerad, när han har förutsättningar att mer varaktigt utföra ett arbete som ger högre pensionspoäng än den som ligger till grund för förtidspensionen, kommer att mista sin pension och därigenom få möjlighet att tjäna in ATP-poäng.

Avslutningsvis vill utskottet erinra om att pensionsålderskommittén enligt sina direktiv har att pröva frågan om standardsäkring av pensionerna och därvid ägna särskild uppmärksamhet åt de unga invaliderna.

På grund av det anförda anser utskottet sig böra avstyrka bifall till motionerna.

Utskottet

Pensionsgrundande inkomst inom tilläggpensioneringen beräknas inte för år eller del därav under vilket den försäkrade åtnjuter förtidspension från den allmänna försäkringen. Denna regel innebär att arbetsinsatser som en försäkrad med partiell förtidspension utför saknar betydelse för vilken pensionspoäng som skall tillgodoföras honom. Om den försäkrade åtnjuter förtidspension från tilläggpensioneringen med antagandepoängberäkning, är han alltså hänvisad till att behålla antagen pensionspoäng, oavsett om han arbetar mer eller mindre än som betingas av nedsättningen i hans arbetsförmåga, och åtnjuter han förtidspension enbart från folkpensioneringen eller uppbär han förtidspension från tilläggpensioneringen utan antagandepoängberäkning, kan han inte tillgodoföras några pensionspoäng. Detsamma gäller för en försäkrad som lyfter hel förtidspension under del av år men arbetar under resten av året.

Motionärerna i motionen 1973:1139 anser att arbete som utförs av den som p. g. a. handikapp eller av andra skäl har nedsatt arbetsförmåga bör berättiga till ATP vid uppnådd pensionsålder. De begär därför att riksdagen hos Kungl. Maj:t anholder om översyn av AFL, syftande till att den som uppbär halv förtidspension skall kunna tillgodoräkna sig pensionspoäng för inkomst av förvärvsarbete. Ett längre gående utredningsyrkande framställs i motionen 1973:420. Motionärerna menar att den som uppbär partiell förtidspension bör ha möjlighet att genom förvärvsarbete intjäna ATP-poäng för att höja inte bara ålderspensionen utan också utgående förtidspension. De anser också att försäkrad som uppbär förtidspension under del av år skall kunna tillgodoräknas pensionspoäng för inkomst under den återstående delen av året.

Det längst gående utredningsyrkandet i förevarande sammanhang återfinns i motionen 1973:153. I denna framhålls att det alltfjämt finns grupper av handikappade som är försummade. Som exempel nämns de hörselskadade. Dessa kan – menar motionären – inte sjukskrivas för att gå på rehabiliteringskurs och inte heller få pension på grund av hörselskada, även om skadan är grav. Mot bakgrund bl. a. härav begär motionären utredning och förslag till förbättring av stödet till de olika grupperna av handikappade.

Pensionsförsäkringskommittén har i sitt betänkande Pensionstillskott

m. m. (SOU 1968:21) ingående redovisat de skäl som enligt kommitténs mening talar mot att ändra nuvarande poängberäkningsbestämmelser. Dessa skäl, utförligt redovisade i den inledningsvis lämnade redogörelsen, har godtagits av riksdagen i samband med att motioner med samma eller liknande yrkanden som de nu behandlade avvisats av riksdagen 1970, 1971 och 1972 (jfr 2LU 1970:61, SfU 1971:35 och SfU 1972:17).

Enligt utskottets mening saknas anledning att frångå den ståndpunkt rörande handikappades möjligheter att tillgodoräkna sig pensionspoäng som riksdagen tidigare intagit. Denna inställning vinner starkt stöd i det förhållandet att pensionsålderskommittén, som enligt sina direktiv skall ägna särskild uppmärksamhet åt de unga invalidernas pensionsförhållanden, beräknas slutföra sitt arbete under år 1973. Med hänsyn till den betydelse man i direktiven tillmätt just frågan om förbättrade pensionsförhållanden för unga invalider anser sig utskottet kunna utgå från att kommitténs förslag får ett sådant innehåll att syftet med de nu aktuella motionerna blir i huvudsak tillgodosett.

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna 1973:420 och 1973:1139.

Motionären i motionen 1973:153 gör gällande att en hörselskadad inte skulle ha möjlighet att erhålla pension på grund av sin hörselskada. Utskottet kan inte dela denna uppfattning. Någon bestämmelse av angiven innebörd finns inte intagen i AFL, och av riksförsäkringsverkets statistik framgår för övrigt att förtidspension i ett antal fall beviljats just på grund av hörselskada. Vad särskilt angår utredningskravet i motionen vill utskottet erinra om att Kungl. Maj:t år 1969 uppdragit åt riksförsäkringsverket att undersöka tillämpningen av gällande regler om invaliditetstillägg och invaliditetsersättning. Verket har i slutet av år 1971 som en första etapp i arbetet med detta uppdrags fullgörande sammanställt en rapport (Vissa invaliditetsförmåner från folkpensioneringen, Rfv 11:100) med ett omfattande statistiskt material. För närvarande är verket i färd med att undersöka hur avgränsningen av kretsen bidragsberättigade bör ske och om det kan vara befogat att införa en lägre grad av ersättning för vissa fall som nu är uteslutna från bidrag. Verkets fortsatta utredningsarbete sker i samråd med statens handikappråd. Med det anförda anser utskottet sig ha besvarat motionen 1973:153.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen avslår

1. motionen 1973:153,
2. motionen 1973:420,
3. motionen 1973:1139.

Stockholm den 6 mars 1973

På socialförsäkringsutskottets vägnar
TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Fredriksson (s), Lundberg (s), Ringaby (m), Karlsson i Ronneby (s), Magnusson i Nennesholm (c), Persson i Stockholm (s), fru Håvik* (s), herrar Marcusson (s), Björck i Nässjö (m), Olsson i Stockholm (vpk), Andersson i Nybro (c), fröken Bergström (fp), herrar Andersson i Knäred (c), Ångström (fp) och Lindström (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

av fröken Bergström (fp) och herr Ångström (fp), vilka ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med orden "Pensionsförsäkringskommittén har" och slutar på s. 6 med orden "och 1973:1139." bort ha följande lydelse:

Pensionsförsäkringskommittén har i sitt betänkande Pensionstillskott m. m. (SOU 1968:21) redovisat de skäl som enligt kommitténs mening talar mot att införa en rätt för dem som uppbär partiell förtidspension att tjäna in ATP-poäng. Kommittén framhåller därvid att frågan om rätt till ATP för de partiellt förtidspensionerade kvantitativt sett har liten betydelse och att nuvarande ordning ofta är gynnsam för dem som åtnjuter förtidspension med antagandepoängberäkning men många gånger ogynnsam för andra förtidspensionärer. Vare sig man söker åstadkomma en lösning som berör endast dem som åtnjuter förtidspension utan antagandepoängberäkning eller en lösning som berör alla förtidspensionärer uppkommer tröskelproblem. I förra fallet gynnar man — menar kommittén — dem som åtnjuter förtidspension utan antagandepoängberäkning, och i det senare fallet skapar man orättvisor mellan olika kategorier förtidspensionärer som uppbär förtidspension med antagandepoängberäkning.

Utskottet är inte övertygat om att införande av en rätt till ATP för vissa partiellt förtidspensionerade skulle behöva medföra några mer betydande tröskelproblem av den art som pensionsförsäkringskommittén antytt. I vart fall kan enligt utskottets mening en sådan åtgärd inte vara ägnad att medföra orättvisor av den omfattning som nu gällande bestämmelser uppenbarligen innebär för vissa förtidspensionärer. Inte heller i övrigt kan utskottet finna att de av kommittén framförda skälen för att bibehålla nuvarande bestämmelser oförändrade är så vägande, att man inte bör ingående pröva olika möjligheter att utforma bestämmelser som undanröjer eller minskar de negativa effekterna av nuvarande ordning. En grundläggande princip inom tilläggspensioneringen är att inkomster av förvärsarbete skall grunda pensionsrätt. Inte minst med hänsyn härtill måste det anses otillfredsställande att pensiongrundande inkomst inte i något fall skall kunna beräknas för år under vilken den försäkrade åtnjuter partiell förtidspension. Som framgår av den inledningsvis lämnade redogörelsen föreslog pensionsutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 1955:32) ett system, enligt vilket den som åtnjöt invalidpension skulle kunna gottskrivas s. k. fripoäng, för vilka premie

inte skulle behöva erläggas. Fripoängen skulle svara mot invaliditetsgraden. För förvärsinkomster skulle invalidpensionärer enligt förslaget få räkna premiepoäng fullt ut. Även om ett system av antytt slag skulle kunna medföra vissa administrativa problem anser utskottet att pensionsutredningens förslag mycket väl skulle kunna läggas till grund för fortsatt utredningsarbete i avsikt att förbättra pensionsförmånerna åt handikappade personer. Med det anförda anser utskottet sig böra förorda att frågan om rätt till ATP för dem som uppbär partiell förtidspension blir föremål för närmare utredning. Därvid bör också prövas frågan om rätt för personer, som uppbär förtidspension under del av år, att tillgodoräkna sig pensionspoäng för inkomst under återstoden av året.

Som framgår av den tidigare redogörelsen har pensionsålderskommittén att pröva frågan om standardsäkring inom den allmänna pensioneringen varvid kommittén särskilt skall beakta de unga invalidernas problem. Enligt utskottets uppfattning bör de i motionerna aktualiserade frågorna lämpligen prövas inom ramen för kommitténs arbete. Utskottet förordar därför att motionerna överlämnas till denna kommitté för beaktande.

*dels att utskottet under punkterna 2 och 3 bort hemställa
att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär att motionerna
1973:420 och 1973:1139 överlämnas till pensionsålders-
kommittén för beaktande.*