

Nr 13**Socialförsäkringsutskottets betänkande med anledning av motioner om sjukförsäkringsförmåner till dem som begärt undantagande från tilläggspension, m. m.****Motionerna**

I detta betänkande behandlas

motionen 1975:78 av herr Westberg i Ljusdal (fp) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådana ändringar i lagen om allmän försäkring att även personer med undantagande från ATP bereds möjlighet erhålla grundsjukpenning;

motionen 1975:1190 av herr Andersson i Nybro (c) och fröken Pehrsson (c) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär skyndsamt utredning om möjligheter för s. k. hemmadöttrar och jämförbara grupper att få sjukpenning vid sjukdom;

motionen 1975:1191 av herr Andersson i Nybro m. fl. (c) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring av gällande bestämmelser i lagen om allmän försäkring att även den som begärt undantagande från ATP skall kunna vara ansluten till sjukförsäkringen;

motionen 1975:1202 av herrar Hyltander (fp) och Jonsson i Mora (fp) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till nästkommande riksdag om sådana ändringar i lagen om allmän försäkring att även den som begärt utträde ur ATP-systemet bereds möjlighet att på proportionellt rimliga villkor kunna ansluta sig till sjukförsäkringen.

Gällande rätt

Lagen om allmän försäkring (AFL) omfattar sjukförsäkringen och den allmänna pensioneringen (folkpensioneringen och tilläggspensioneringen). De båda försäkringarna är samordnade enligt principen att det inte bör uppkomma vare sig luckor i försäkringsskyddet eller någon form av dubbelersättning. Rätt att uppbära sjukpenning från sjukförsäkringen föreligger därför i princip till dess ålderspension eller hel förtidspension börjar utgå. Försäkringskassa har möjlighet att tillerkänna en försäkrad som åtnjuter sjukpenning förtidspension utan hinder av att han inte gjort ansökan därom.

Sjukpenning utgår till i försäkringskassa inskriven försäkrad under förutsättning antingen att hans sjukpenninggrundande inkomst uppgår till

minst fyratusenfemhundra kronor eller att han är gift och stadigvarande sammanbor med sin make eller, i annat fall, med barn under 16 år till honom och hans make eller med någon, med vilken han varit gift eller har eller har haft barn. Den senare försäkringsformen benämns i dagligt tal hemmakeförsäkringen.

Sjukpenning utgår med 90 procent av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst. Sådan inkomst är inkomst – lön eller naturaförmåner – som försäkrad för år räknat kan komma att tills vidare åtnjuta antingen som arbetstagare (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete). Vid bestämmandet av den sjukpenninggrundande inkomsten medräknas inte inkomster över sju och ett halvt basbelopp. Har försäkrad inkomst såväl av anställning som av annat förvärvsarbete bortses vid beräkningen i första hand från inkomster av sistnämnda slag. Sjukpenning för hemmakeförsäkrad utgör 8 kr. per dag. Den som tillhör hemmakeförsäkringen har möjlighet att teckna frivillig sjukpenningförsäkring. Den sammanlagda sjukpenningen kan i sådant fall uppgå till högst 20 kr. per dag.

Inkomst av förvärvsarbete, som försäkrad utför under sina aktiva år, grundar rätt till tilläggs pension. Pensionen är avvägd i förhållande till årsinkomsternas storlek och antalet verksamma år. Inkomsten hänförs antingen till inkomst av anställning eller till inkomst av annat förvärvsarbete. Den pensionsgrundande inkomsten beräknas på summan av inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete i den mån summan överstiger det vid årets ingång gällande basbeloppet och uppgår till högst sju och en halv gånger samma belopp. Det belopp som inte får grunda rätt till pension avräknas även i detta fall i första hand från inkomst av annat förvärvsarbete.

Inom sjukförsäkringen finns en viss valfrihet för företagare och andra som har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning att välja en karenstid om 3, 33 eller 93 dagar. Däremot finns inte möjlighet att välja pensionsnivå inom tilläggsförsäkringen, om man bortser från rätten att med reducerat belopp göra förtida uttag.

Försäkrad kan göra anmälan om undantagande från försäkringen för tilläggs pension såvitt angår inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Om undantagande skett, tas vid beräkning av pensionsgrundande inkomst hänsyn endast till inkomst av anställning. Undantagande kan återkallas tidigast fr. o. m. det årsskifte som inträffar sedan undantagandet ägt giltighet i fem år. Har anmälan om undantagande återkallats, kan den försäkrade inte ånyo göra sådan anmälan. Undantagande från försäkringen för tilläggs pension medför för den försäkrade även den konsekvensen att sjukpenningförsäkringen upphör att gälla.

Sjukförsäkringen finansieras till 75 procent av socialförsäkringsavgifter från arbetsgivarna eller sjukförsäkringsavgifter från egenföretagare och andra med inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Staten bidrar med återstoden av kostnaderna för försäkringen. Den som är ansluten till den

s. k. hemmakeförsäkringen erlägger avgift endast i den mån han är ansluten till den frivilliga sjukpenningförsäkringen.

Tilläggs pensioneringen finansieras helt genom avgifter från arbetsgivarna och egenföretagarna eller övriga med inkomst av annat förvärvsarbete.

Frågornas tidigare behandling

Sjukförsäkringsskyddet för dem som begärt undantagande från ATP

Sammankopplingen mellan sjukförsäkringen och tilläggs pensioneringen tillkom år 1962 i samband med lagen om allmän försäkring. Sjukpenningen var vid denna tidpunkt och fram till den 1 januari 1974 uppdelad på grundsjukpenning och tilläggs sjukpenning. Socialförsäkringskommittén, vars utredningsarbete låg till grund för reformen, anförde i anslutning till frågan om sammankoppling av de båda försäkringsslagen att den vid sitt ställningstagande beaktat att tilläggs sjukpenningen tillsammans med grundsjukpenningen liksom förtidspensioneringen från folk- och tilläggs pensioneringen utgjorde ett riskskydd. Sjukpenningen och förtidspensioneringen borde samordnas så att rätten till sjukpenning i princip upphörde vid samma tidpunkt som rätten till förtidspension inträdde. Samordningen förutsatte att förmånerna från sjukförsäkringen och pensioneringen var någorlunda likvärdiga. Denna likvärdighet riskerade att gå förlorad om man medgav undantagande från endast endera sjukpenningförsäkringen eller tilläggs pensioneringen. I praktiken skulle enligt kommittén uppstå stora svårigheter att vid långvarig sjukdom och invaliditet dra in en relativt hög sjukpenning och ersätta den med enbart en förhållandevis låg förtidspension från folkpensioneringen. Följden skulle bli en oförsvarlig extra belastning på sjukpenningförsäkringen.

Vid riksdagsbehandlingen 1962 avlogs motioner om att företagare skulle kunna begära undantagande från endast en av försäkringsformerna.

Andra lagutskottet (2LU 1962:27 s. 215 ff.) motiverade ställningstagandet bl. a. med att en valfrihet att tillhöra endast endera tilläggs sjukpenningförsäkringen eller tilläggs pensioneringen inte var förenlig med den samordning mellan sjukförsäkringen och pensioneringen som avsågs med lagen om allmän försäkring. En valfrihet att tillhöra sjukpenningförsäkringen men inte tilläggs pensioneringen skulle medföra behov av två olika typer av obligatorisk försäkring för tilläggs sjukpenning, en för företagare, som stod utanför tilläggs pensioneringen, och en för övriga försäkrade. Om däremot rätten att tillhöra försäkringen för tilläggs sjukpenning men ej tilläggs pensioneringen skulle avse en sjukpenningförsäkring av den typ, som inefattades i förslaget till lag om allmän försäkring, skulle denna få bygga på den vanskliga gränsdragningen mellan sjukdom och invaliditet. Detta syntes utskottet inte möjligt. Utskottet framhöll också att en fristående sjukpenningförsäkring, som byggde på gränsdragningen mellan sjukdom och invaliditet, skulle ge upphov till tryck på de pensionsbeviljande organen att dröja med att bevilja pension längre än som normalt skulle ha varit

fallet. Dessutom påpekade utskottet att den som ansåg sig själv kunna svara för långtidsskydd också borde kunna ordna korttidsskyddet på egen hand. Beträffande ökade valmöjligheter vid anslutning till tilläggs pensioneringen uttalade utskottet att rätt till anslutning till enbart förtids- och efterlevandeskyddet skulle innebära en lämplig lösning av företagarnas individuella trygghetsproblem. En valfrihet av detta slag skulle emellertid bryta mot den grundläggande konstruktionen inom tilläggs pensioneringen. Att bygga in en sådan valfrihet i systemet skulle därför med största sannolikhet göra detta ohanterligt. I vart fall skulle reglerna bli synnerligen komplicerade.

Under åren 1963–1970 (2LU 1963:44, 1964:22, 1965:9, 1966:4, 1967:9, 1968:3, 1969:6 och 1970:4) har motioner i frågan avslagits av riksdagen med hänvisning till skälen för riksdagens ställningstagande 1962.

Genom beslut av 1973 års riksdag blev sjukpenningen skattepliktig och pensionsgrundande inkomst fr. o. m. den 1 januari 1974. Reformen innebär bl. a. att uppdelningen av sjukpenningen i grundsjukpenning och tilläggs sjukpenning liksom sjukpenningklasserna slopats och ersatts av en sjukpenning, som direkt anknyter till den sjukpenninggrundande inkomsten. Inkomstgränsen för rätt till sjukpenning utgör numera 4 500 kr. i stället för 1 800 kr. För dem som begärt undantagande från tilläggs pensioneringen har omläggningen fått den konsekvensen att de förlorat den tidigare utgående grundsjukpenningen. Med anledning av ett motionsyrkande vid 1973 års riksdag antog riksdagen övergångsbestämmelser av innebörd att de som begärt undantagande fick möjlighet att, med verkan fr. o. m. den 1 januari 1974, återkalla detta före utgången av mars månad samma år.

Sjukpenningförmåner för vissa ensamstående

Vid 1968 års riksdag väcktes motioner med yrkanden om införande av sjukpenningförmåner för bl. a. dels hemmadöttrar eller andra som vårdat åldriga anhöriga mot fritt vivre och därför varit obligatoriskt sjukpenningförsäkrade och som efter de anhörigas frånfalle inte hade någon förvärvs inkomst, dels kvinnor som tidigare omfattats av hemmafruförsäkringen men som inte längre uppfyllde villkoren på grund av makens död eller på grund av att hemmavarande barn uppnått 16 års ålder. Med anledning av motionerna uttalade andra lagutskottet (2LU 1968:49) att det för dessa grupper förelåg ett obeaktat behov av försäkringsskydd vid sjukdom och att möjligheterna att ge dem rätt att teckna frivillig sjukpenningförsäkring därför borde övervägas. Familjepolitiska kommittén erhöll uppdrag att utreda frågan. Kommittén konstaterade i sitt betänkande Familjestöd (SOU 1972:34) beträffande dem som tidigare tillhört hemmamakeförsäkringen att det inte var motiverat att utsträcka sjukpenningsskyddet – vare sig obligatoriskt eller frivilligt – uteslutande på grund av ett förutvarande civilstånd eller samboendeförhållande. I fråga om de s. k. hemmadöttrarna anförde kommittén

att huvudproblemet för dem inte gällde ett ekonomiskt skydd vid sjukdom utan försörjningsmöjligheterna över huvud taget och att i regel förvärvsarbete torde vara den bästa lösningen både från den enskildes och samhällets synpunkt. Om försök till arbetsplacering misslyckades, torde de vidgade möjligheterna till förtidspension erbjuda en lösning i vissa fall. Kommittén fann det inte påkallat att skapa särskilda regler inom den frivilliga sjukpenningförsäkringen med tanke på det fåtal fall då f. d. hemmadöttrar inte erhöll förvärvsarbete eller förtidspension.

Riksdagen har därefter såväl 1973 som 1974 (SfU 1973:21 och 1974:8) avslagit motioner i ämnet. Vid behandlingen 1973 skedde det med åberopande av de skäl som anförts av familjepolitiska kommittén. 1974 framhöll utskottet i fråga om dem som tillhört hemmamaakeförsäkring:

Sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring är i princip avsedd att täcka ett inkomstbortfall vid sjukdom. Vid de speciella förhållanden som föreligger vid hemmamaakeförsäkringen har sjukpenningen tillkommit för att täcka de kostnader, som uppstår när den hemarbetande ej kan fullgöra sitt arbete i hemmet. Om den sammanlevnad med make eller likställd eller med minderårigt barn, som förutsätts för tillhörighet till hemmamaakeförsäkringen, upphör föreligger enligt utskottets mening inte samma skäl att inom den allmänna försäkringens ram kompensera kostnader för bortfallet av en arbetsinsats i hemmet, som den sjuke eljest skulle utfört för egen räkning. På grund härav och då skyddet mot inkomstbortfall vid sjukdom torde vara tillgodosett i flertalet fall även då sammanlevnad upphört anser utskottet sig böra vidhålla den ståndpunkt utskottet tidigare intagit i frågan.

Utskottet

Enligt gällande bestämmelser kan försäkrad göra anmälan om undantagande från försäkringen för tilläggspension såvitt angår inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Om undantagande skett, tas vid beräkning av pensionsgrundande inkomst för tid efter ingången av året näst efter det då anmälan gjorts hänsyn endast till inkomst av anställning. Undantagandet medför även den konsekvensen att sjukförsäkringen såvitt gäller rätten till sjukpenning upphör att gälla.

Före de lagändringar som antogs vid 1973 års riksdag och som innebar att sjukpenningen blev skattepliktig och pensionsgrundande inkomst var sjukpenningen uppdelad i grundsjukpenning och tilläggssjukpenning. Undantagande från ATP fick därvid endast den betydelsen att den försäkrade uteslöts från rätten till tilläggssjukpenning, medan skyddet i form av grundsjukpenning fortfarande gällde. Genom att uppdelningen av sjukpenningen och indelningen i sjukpenningklasser slopades miste emellertid de som begärt undantagande sitt skydd i form av grundsjukpenning. De fick dock genom en särskild övergångsbestämmelse möjlighet att under tiden den 1 januari–den 31 mars 1974 återkalla undantagandet.

I motionerna 78, 1191 och 1202 kritiserar de konsekvenser i sjukför-

säkringshänseende som en begäran om undantagande medför för företagare och andra med inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Särskilt betonas de försämringar som enligt motionärernas uppfattning blivit följden av 1973 års riksdagsbeslut. I motionen 78 begärs sådan ändring i AFL, att även försäkrad som begärt undantagande från ATP får rätt att uppbära grundsjukpenning, medan motionärerna i motionerna 1191 och 1202 vill att rätten att tillhöra sjukpenningförsäkringen skall gälla oberoende av om den försäkrade är ansluten till ATP-systemet eller ej.

Yrkanden av samma innebörd som de i motionerna 1191 och 1202 väcktes första gången år 1962 i samband med att riksdagen antog lagen om allmän försäkring. Frågan återkom därefter under åren 1963–1970. Riksdagen avlog vid samtliga tillfällen motionerna. De skäl som därvid åberopats och som redovisats i inledningen till detta betänkande äger alltså giltighet. Enligt utskottets mening torde det vara svårt att helt slopa sammankopplingen mellan sjukpenningförsäkringen och försäkringen för tilläggspension. Samtidigt är utskottet medvetet om att den aktuella frågan genom 1973 års riksdagsbeslut kommit i ett i viss mån annat läge. Utskottet tänker härvidlag på den grupp försäkrade som genom sjukpenningreformen mist sin möjlighet att erhålla grundsjukpenning. Det är enligt utskottets mening otillfredsställande att dessa inte har möjlighet att i någon form av frivillig försäkring inom den allmänna försäkringens ram bereda sig ett grundskydd vid sjukdom. Utskottet är därför berett förorda en översyn av gällande bestämmelser i syfte att söka åstadkomma ett sådant grundskydd.

Den förordade översynen bör enligt utskottets mening kunna göras aningen av den arbetsgrupp inom riksförsäkringsverket som i anledning av tidigare riksdagsbeslut (jfr 2LU 1969:46) prövar frågor i anslutning till reglerna om undantagande från ATP eller inom ramen för pensionsålderskommitténs arbete.

Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna. Med det anförda anser utskottet sig ha besvarat motionerna 78, 1191 och 1202.

Den som har en årlig sjukpenninggrundande inkomst av minst 4 500 kr. är obligatoriskt ansluten till sjukpenningförsäkringen och erhåller vid sjukdom en sjukpenning som motsvarar 90 procent av inkomstbortfallet. Vidare är den vars inkomst understiger nämnda belopp, men som är gift och stadigvarande sammanbor med sin make eller, i annat fall, med barn under 16 år till honom eller hans make eller med någon, med vilken han varit gift eller har eller har haft barn, obligatoriskt ansluten till den s. k. hemmakeförsäkringen. I det senare fallet utgör sjukpenningen 8 kr. per dag. Hemmakeförsäkrad har möjlighet att teckna frivillig sjukpenningförsäkring, varvid den sammanlagda sjukpenningen kan uppgå till högst 20 kr. per dag. Sjukpenning som utgår från hemmakeförsäkringen och den frivilliga sjukpenningförsäkringen utgör i motsats till annan sjukpenning icke skattepliktig inkomst.

Motionärerna i motionen 1190 framhåller att vissa grupper, t. ex. s. k. hemmadöttrar och änkor som inte längre uppfyller villkoren för hemmamakeförsäkringen och som inte har pension, helt eller delvis saknar den sociala trygghet som sjukpenningförsäkringen och möjligheten att teckna frivillig sådan försäkring utgör. I den mån hemmadöttrarna, på grund av värdet av förmånerna av kost eller logi, har en sjukpenninggrundande inkomst som går upp till 4 500 kr. blir – menar motionärerna – sjukpenningen alltför låg. Motionärerna begär därför skyndsamt utredning om de berörda gruppernas möjligheter att få sjukpenning vid sjukdom.

Frågan om sjukpenningförmåner för hemmadöttrar och för dem som inte uppfyller villkoren för rätt att tillhöra hemmamakeförsäkringen har under en följd av år prövats av riksdagen. Av inledningen till detta betänkande framgår att familjepolitiska kommittén (SOU 1972:34) bestämt avvisat tanken på att utsträcka sjukpenningsskyddet uteslutande på grund av ett förutvarande civilstånd eller samboendeförhållande och att kommittén inte heller funnit det påkallat att enbart för f. d. hemmadöttrar skapa särskilda regler inom den frivilliga sjukpenningförsäkringen.

De skäl mot att utvidga hemmamakeförsäkringen som framförts av kommittén och av riksdagen vid behandlingen av liknande motioner i annat sammanhang äger enligt utskottets mening alltjämt i hög grad giltighet. Vad särskilt angår uttalandet i motionen att hemmadöttrarna ofta erhåller en låg sjukpenning vill utskottet som sin mening uttala, att detta förhållande i och för sig inte utgör skäl att för hemmadöttrarna skapa särregler inom sjukförsäkringen, vilka innebär avsteg från principen att sjukpenningen inte får överstiga inkomstbortfallet. På grund av det anförda avstyrker utskottet bifall till motionen 1190.

Utskottet hemställer

1. beträffande möjlighet för den som begärt undantagande från ATP att vara ansluten till sjukpenningförsäkringen att riksdagen
 - a) med anledning av motionerna 1975:78, 1975:1191 och 1975:1202 ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
 - b) avslår de under a) upptagna motionerna i den mån de inte kan anses besvarade genom vad utskottet ovan anfört och hemställt;
2. beträffande rätt till sjukpenning för hemmadöttrar m. fl. att riksdagen avslår motionen 1975:1190.

Stockholm den 19 mars 1975

På socialförsäkringsutskottets vägnar
ERIC CARLSSON

Närvarande: herrar Carlsson i Vikmanshyttan (c), Augustsson (s), Ringaby* (m), Karlsson i Ronneby (s), Magnusson i Nennesholm (c), Hyltander (fp), Marcusson (s), fröken Pehrsson (c), herrar Lindström (s), Fridolfsson (m), Nilsson i Kristianstad (s), Andersson i Nybro (c), Nilsson i Norrköping (s), Larsson i Vänersborg (s) och Gösta Gustafsson i Göteborg (s).

*Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

beträffande rätt till sjukpenning för hemmadöttrar m. fl. av herrar Carlsson i Vikmanshyttan (c), Ringaby (m), Magnusson i Nennesholm (c), fröken Pehrsson (c), herrar Fridolfsson (m) och Andersson i Nybro (c) vilka anser

dels att det avsnitt av utskottets yttrande på s. 7 som börjar med "Frågan om" och slutar med "motionen 1190." bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det finns brister i den sociala tryggheten bl. a. när det gäller s. k. hemmadöttrar som vårdar sjuka eller äldre anhöriga. Den värdefulla sociala insats som deras arbete innebär ger dem sällan annat ekonomiskt utbyte än att de får fritt vivre hos den eller dem de vårdar. Värdet härav utgör deras enda inkomst och detta medför att de oftast är berättigade till en mycket låg sjukpenning vid sjukdom. I de fall de på grund av okunnighet om gällande regler förbiser att anmäla att de har denna sjukpenninggrundande inkomst kommer någon sjukpenning över huvud taget inte att utgå. Enligt utskottets mening bör den angivna gruppen försäkrade ges möjlighet att få en sjukpenning, som bättre svarar mot det faktiska värdet av deras arbetsinsats, oavsett att den de vårdar inte förmår ge dem skälig ersättning för arbetet. Utskottet finner det vidare angeläget att hemmadöttrarna får behålla sin sjukpenning, när den de vårdat avlider, så länge de står utan annan försörjningsmöjlighet. Det senare bör enligt utskottets mening även gälla dem som tillhör hemmakeförsäkringen men som t. ex. på grund av makes död enligt de nuvarande reglerna inte längre får tillhöra denna försäkring.

dels att utskottet under 2 bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionen 1975:1190 hos regeringen begär skyndsamt utredning och förslag om möjligheter för s. k. hemmadöttrar och jämförbara grupper att få sjukpenning vid sjukdom.