

Brist på brådska – en översyn av aktivitetsersättningen (SOU 2008:102)**Bakgrund**

Genom remiss den 8 december 2008 (S2008/10198/SF) har ILO-kommittén anmodats att yttra sig över betänkandet Brist på brådska – en översyn av aktivitetsersättningen (SOU 2008:102).

Förslagets förhållande till ILO-konventioner

Utredningen har inte berört frågan om förslagets förhållande till ILO-konventioner som Sverige ratificerat.

Frågorna om ersättning för personer med funktionshinder som är oförmögna att arbeta samt om insatser för att främja möjligheten för personer med funktionshinder att verka på arbetsmarknaden berörs i ILO:s regelverk

ILO:s konvention nr 102 om minimistandard för social trygghet innehåller bestämmelser om ekonomiskt stöd vid bl. a. invaliditet och sjukdom. Det är dock bara i fråga om invaliditet, ålderdom och familjeförsörjares död konventionen föreskriver långsiktigt stöd. För förslagen i betänkandet skulle bestämmelserna om långsiktigt ekonomiskt stöd vid invaliditet kunna vara av intresse. Sverige är dock inte bundet av konventionen i den del som avser invaliditet. Förslagen berör därför inte Sveriges åtaganden kopplade till ILO:s konvention nr 102.

Bestämmelser i ämnet återfinns dock också i konvention nr 128 om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner. Sverige har ratificerat de delar som rör invaliditetsförmåner. Enligt konventionen ska skydd bl. a. utgå till personer med bestående eller efter viss tid kvarstående oförmåga till förvärsarbete. Konventionen medger att den personkrets som ska omfattas av konventionens krav kan bestämmas utifrån olika kriterier utgående från antingen andel av den förvärsarbetande befolkningen eller från andelen bosatta i landet (artikel 9). Det räcker med om den skyddade personkretsen omfattar ”föreskrivna kategorier av den förvärsarbetande befolkningen, utgörande minst 75 procent av hela den förvärsarbetande befolkningen (artikel 9 1 b). Inför ratifikation konstaterades att Sverige med marginal uppfyllde konventionens krav i fråga om personkrets. (s. 34 prop. 1968:39). Inför ratifikation utgick resonemangen utifrån förvärsarbetarkriteriet. För bedömningen av om förslagen i betänkandet påverkar Sveriges möjlighet att uppfylla konventionens krav torde det därför vara centralt att utvärdera om förslagen skulle kunna medföra att färre än 75 procent av den förvärsarbetande befolkningen kommer att erhålla erforderligt skydd.

Förmån vid invaliditet ska enligt konventionen utgöras av periodiska utbetalningar enligt en viss nivå (artiklarna 7-10, 26-28). Ersättningsnivån ska om den enskilde innan invaliditeten

haft en förvärvsinkomst uppfylla kraven enligt artikel 26. Saknas tidigare förvärvsinkomst ska ersättningsnivån uppfylla kraven i artikel 27.

Konventionen medger att förmånerna enbart tillförsäkras skyddad person som fullgjort viss kvalifikationsperiod. Kvalifikationsperioden som utgår från arbete är 15 år och från bosättning tio år. Visst minimiskydd tillkommer den som bl.a. arbetat eller varit bosatt i landet under minst fem år (artikel 11).

Därutöver ska medlemsstaten vidta rehabiliteringsåtgärder och åtgärder för att främja placering av handikappade i lämplig anställning (artikel 13).

I betänkandet föreslås att aktivitetsersättningen avskaffas. För den som för all överskådlig framtid helt saknar arbetsförmåga och som inte kan erhålla sådan via insatser föreslås att en ny ersättning införs, sjukersättning för unga. Sjukersättning för unga ska lämnas med samma ersättningsnivåer som enligt nuvarande regler för aktivitetsersättningen. Utredningen betraktar införandet av sjukersättning för unga som en tillfällig lösning och föreslår att ersättningen till denna grupp ska utredas närmare. Sverige har inte tidigare fått någon kritik mot ersättningsnivåerna för aktivitetsersättningen. Eftersom förslagen i denna del inte utgör någon förändring i fråga om ersättningsnivå i jämförelse med vad som gällt tidigare gör ILO-kommittén inte någon prövning av dess förenlighet med konventionens krav. Det avslutande resonemanget om frågan om ersättningsnivå kan dock vara värd att beakta även i detta sammanhang i den fortsatta beredningen av detta ärende.

För ungdomar som har en partiellt nedsatt arbetsförmåga ska stöd enligt förslagen i betänkandet erhållas genom Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För denna grupp kommer villkoren till viss del att ändras. Frågan kan dock ställas om denna grupp omfattas av konventionens krav. I artikel 8 anges att den grupp som avses ska ha bestående oförmåga till förvärvsarbete eller att den kvarstår efter tillfällig arbetsoförmåga eller efter visst inledande skede. Nivån på arbetsförmågans nedsättning nämns inte. En tolkning av artikel 8 skulle kunna vara att konventionen i första hand omfattar personer med *hel* oförmåga till förvärvsarbete. Detta stärks av att metoderna för ersättningsberäkning enligt konventionens artiklar 26 och 27 inte anger hur den periodiska ersättningsnivån ska beräknas om den ska komplettera andra inkomster som t. ex. lön. Det finns emellertid inte stöd för ett sådant antagande i övervakningsorganens praxis. Den expertkommitté som övervakar medlemsstaternas tillämpning av konventionerna efterfrågar exempelvis information om ersättningsnivåer för både personer med hel och partiell arbetsoförmåga (CEACR Individual Direct Request concerning Convention No. 128, Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967 Netherlands, Submitted 2003)

En konsekvens av förslagen i betänkandet för personer med partiellt nedsatt arbetsförmåga är att ersättningsnivån under de första 12 månaderna för vissa personer som ska erhålla aktivitetsstöd kommer att bli drygt 2 100 kronor lägre efter skatt än om personen erhållit aktivitetsersättning enligt nuvarande ordning. Ungdomar som inte kan få arbetslöshetsersättningen ska nämligen under det första året erhålla en lägre ersättningsnivå dvs. 5000 kronor i stället för 10 450 kronor. Därefter är nivån för aktivitetsstödet högre än aktivitetsersättningen. Avgörande för om en ersättningsnivå är förenlig med konventionens krav är hur den förhåller sig till den nivå som föreskrivs i konventionens artiklar 26 och 27. Enligt artikel 26 ska ersättningen ökat med beloppet av familjebidrag som kan utgå under perioden vara sådant att det utgör minst 50 procent av summan av förmånstagarens tidigare förvärvsinkomster och familjebidragen till en skyddad person med samma försörjningsplikt

som standardförmånstagaren, dvs. med hustru och två barn. I de fall en person som får aktivitetsstöd enligt den lägre nivån haft en lön som överstiger 10 000 kronor uppfylls således inte kraven i konventionen. Konventionen medger dock en kvalifikationsperiod omfattande 15 år avgiftsinbetalningar eller anställning eller också tio års bosättning (artikel 11:1 a). Den åldersgrupp som omfattas av förslagen i betänkanden torde sällan uppfylla det aktuella arbetskriteriet. Enligt moment 3 i artikeln anges dock att kraven är uppfyllda om varje skyddad person, som i enlighet med föreskrivna regler under fem år fullgjort avgiftsbetalningar, anställning eller bosättning och erhåller åtminstone 40 procent av summan av förmånstagarens tidigare lön osv.

Enligt artikel 27 som ska tillämpas när tidigare förvärvsinkomst inte är en relevant jämförelsepost ska ersättningen motsvara minst 50 procent av summan av en vanlig vuxen manlig arbetares lön och familjebidragen till en skyddad person med samma försörjningsplikt som standardförmånstagaren, dvs. med hustru och två barn.

Enligt SCB:s lönedatabas är genomsnittslönen för en maskinoperatör inom trävaruindustrin med enbart förgymnasial utbildning 21 900 kronor. Detta torde utgöra exempel på en lämplig jämförelsepost.

Dessa uppgifter tyder på att vissa av de personer som föreslås få den lägre nivån i aktivitetsstödet inte kommer att erhålla en ersättningsnivå som motsvarar konventionens krav. Den personkrets som befinner sig i riskzonen är dock begränsad. I betänkandet antas att 3 800 personer årligen kommer att behöva påbörja insatser och få stöd från Arbetsförmedlingen (SOU 2008:102 s. 176). Avgörande för om förslagen påverkar Sveriges möjligheter att leva upp till konventionens krav torde vara om förslagen medför att Sverige inte längre uppfyller kraven på personkretsens beräkning artikel 9:1 b. ILO-kommittén har inte tillräckliga uppgifter för att göra en sådan bedömning. ILO-kommittén uppmanar dock regeringen att i det fortsatta beredningsarbetet beakta denna aspekt.

Enligt artikel 1.2 i ILO:s konvention nr 159 om yrkesinriktad rehabilitering och arbete (personer med handikapp) ska varje medlemsstat sätta som mål för den yrkesinriktade rehabiliteringen att göra det möjligt för en person med handikapp att erhålla, behålla och bli befördrad i lämpligt arbete och därigenom främja en sådan persons integrering eller återintegrering i samhället. Varje medlemsstat ska fastställa, genomföra och regelbundet se över ett nationellt program för yrkesinriktad rehabilitering och arbete för personer med handikapp (artikel 2). Programmen ska syfta till att garantera att lämpliga yrkesinriktade åtgärder görs tillgängliga för alla kategorier handikappade personer och till att främja möjligheter för handikappade personer att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Samråd med arbetsmarknadens parter ska ske om genomförandet av programmen. Konventionen innehåller närmare bestämmelser om hur programmen ska genomföras. Den till konvention nr 159 tillhörande rekommendation nr 168 och den äldre rekommendationen nr 99 om arbetsvård för partiellt arbetsföra har likartade syften.

Eftersom utredningens förslag i de delar som berör konvention nr 159 går ut på att främja möjligheten för unga med partiellt funktionshinder att delta i arbetslivet bör de ligga i linje med relevant ILO-konvention på området.

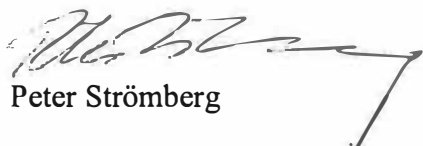
ILO-kommitténs bedömning

ILO-kommittén beklagar att betänkandet inte innehåller någon granskning av förslagen i förhållandet till Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner vilket försvårar kommitténs arbete.

ILO-kommittén finner att förslagen inte står i strid med Sveriges åtaganden enligt de i yttrandet nämnda ILO-konventionerna nr 102 och nr 159. I fråga om förslagets förenlighet med kraven i konvention nr 128 saknar ILO-kommittén tillräckliga uppgifter för att göra en sådan bedömning. Kommittén uppmanar dock regeringen att i det fortsatta beredningsarbetet undersöka om förslagen påverkar Sveriges möjlighet att tillerkänna den erforderade personkretsen det skydd som krävs.

I handläggningen av detta ärende har deltagit undertecknad ordförande och ledamöterna Hult, Middelman, Beckman, Bengtsson, Edström, Nygren och ersättarna Ekenger och Kovar. Närvarande har varit ersättarna Eriksson, Svenson, Grahl och Jonsson, experterna Jacobsson, Försäkringskassan, Petkovska, Utrikesdepartementet och Remahl, Sjöfartsverket, adjungerade Reinhold, SEKO och Eng Sjölund Arbetsmarknadsdepartementet samt sekreteraren Hiljemark och undertecknad sekreterare.

För ILO-kommittén,



Peter Strömberg



Petra Herzfeld Olsson

