

Nr 61.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:t proposition med förslag till lag angående ändrad lydelse av 3 § 4 mom. lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering.

Genom en den 8 oktober 1948 dagtecknad proposition, nr 302, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t under återopande av propositionen bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden föreslagit riksdagen att antaga följande förslag till

L a g

angående ändrad lydelse av 3 § 4 mom. lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering.

Härigenom förordnas, att 3 § 4 mom. lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering skall erhålla följande ändrade lydelse.

(Gällande lydelse:)

(Föreslagen lydelse:)

3 §.

4 mom. Änka, som vid mannens frånfälle fyllt femtiofem år och varit gift med honom minst fem år, äger, såframt hon ej eljest åtnjuter folkpension, rätt till folkpension i form av *änkepension*. Ingår hon nytt äktenskap, upphör rätten till *änkepension*.

Till änka, som fyllt femtiofem år, må, om hon uppnått denna ålder under samma kalenderår som det, varunder mannen avlidit, eller när eljest särskilda skäl föranleda därtill, änkepension utgå, oaktat hon vid mannens frånfälle ej fyllt femtiofem år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1949.

I fråga om de skäl, som anförts till stöd för lagförslaget, får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas här nedan, hänvisa till propositionen.

Genom 1946 års folkpensionsreform infördes i vår folkpensionering bestämmelser om *änkepension* i vissa fall. I *lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering*, vilken trätt i kraft den 1 januari 1948, stadgas sålunda att änka, som vid mannens frånfälle fyllt femtiofem år och varit gift med honom

minst fem år, äger, såframt hon ej eljest åtnjuter folkpension, rätt till folkpension i form av änkepension. Ingår hon nytt äktenskap, upphör emellertid denna rätt. Änkepension utgår med 600 kronor om året, vartill i bostadskostnadsgrupperna II—V kommer bostadstillägg med respektive 100, 200, 300 och 400 kronor. Pensionen är i sin helhet inkomstprövad och pensionen minskas med fem tiondelar av den pensionsberättigade änkans årsinkomst, i vad denna överstiger 400 kronor.

Innevarande riksdag har på hemställan av utskottet i dess utlåtande nr 38 i skrivelse den 12 juni 1948 (nr 304) anhållit, att Kungl. Maj:t, därest Kungl. Maj:t icke inom kort komme att framlägga förslag till en mera definitiv reglering av bestämmelserna om änkepension i folkpensioneringslagen, ville — om möjligt till innevarande års riksdag — framlägga förslag till provisoriska bestämmelser beträffande änkepension av det innehåll, att när särskilda skäl därtill föranleda änkepension skulle kunna utgå till änka som fyllt 55 år, oaktat hon icke fyllt 55 år vid mannens frånfalle.

Genom Kungl. Maj:ts beslut den 30 juni 1948 har statsrådet och chefen för socialdepartementet bemyndigats att tillkalla *sakkunniga* för utredning rörande änkepensioneringen samt stöd i andra former åt familjer vid försörjarens frånfalle m. m.

Till socialvårdskommitténs betänkande XI innehållande utredning och förslag angående lag om folkpensionering (SOU 1945: 46) finnes fogad såsom bilaga kostnadsberäkning för änkepensionering enligt socialvårdskommitténs förslag. I bilagan finnes intagen en tabell utvisande det beräknade antalet änkor i åldern 53—67 år, som blivit änkor vid 53—54, 54—55 och efter 55 års ålder. Tabellen ger tillika upplysning angående antalet aktiva änkor i nämnda åldrar, d. v. s. sådana änkor, som icke äro perpetuellt invalida. Beräkningen avser läget år 1947.

Ålder (år)	Antal änkor för vilka änkeståndet inträtt i ålder:					
	53—54 år		54—55 år		över 55 år	
	samtliga	därav aktiva	samtliga	därav aktiva	samtliga	därav aktiva
53—54	369	329	—	—	—	—
54—55	361	319	413	365	—	—
55—56	345	301	396	346	379	331
56—57	346	299	396	342	765	661
57—58	250	213	381	325	1 149	979
58—59	291	244	255	214	1 512	1 269
59—60	307	253	279	230	1 892	1 560
60—61	331	267	325	263	2 297	1 856
61—62	258	204	346	273	2 616	2 064
62—63	296	227	287	220	2 908	2 231
63—64	284	211	282	209	3 265	2 420
64—65	248	176	253	180	3 543	2 516
65—66	234	158	242	163	3 857	2 597
66—67	203	128	221	139	4 268	2 690
Summa	4 123	3 329	4 076	3 269	28 451	21 174

Antalet änkor, som den 31 oktober 1948 uppburo änkepension enligt folkpensioneringslagen, har preliminärt beräknats till 10 513, fördelade enligt nedanstående tablå:

Bostads- kostnadsgrupp	Antal pensionstagare	Änkepension kr. per år	Bostadstillägg kr. per år
I	4 351	2 241 665	—
II	1 342	673 108	112 362
III	2 230	1 092 415	363 675
VI	1 389	664 279	332 136
V	1 201	545 337	363 558
Summa	10 513	5 216 804	1 171 731

S:a 6 388 535 kr.

Efter en redogörelse för änkepensioneringsfrågans utveckling anför *föredragande departementschefen, statsrådet Möller*, i propositionen följande.

»Av den lämnade redogörelsen framgår, att jag för min del är livligt intresserad av att våra nuvarande regler om änkepension i folkpensioneringslagen förbättras. Huru detta bäst skall ske är emellertid, såsom andra lagutskottet påpekat, en svårlöst fråga och sammanhänger med den större frågan om huru den samhälleliga stödverksamheten för änkor överhuvudtaget skall organiseras. Detta spörsmål är för närvarande föremål för utredning av de tillkallade sakkunniga och det synes mig icke sannolikt att utredningsarbetet skall kunna bringas till slut å sådan tid, att därpå grundade förslag skola kunna föreläggas nästa års riksdag. Vid sådant förhållande föreligger, såsom också uttalats av riksdagen, ett behov av att genom en provisorisk lagändring uppmjuka de nuvarande stela gränserna för rätten till änkepension, så att de orättvisa resultat, vartill dessa nu leda, åtminstone till en del kunna undgås.

Efter åtskilligt övervägande har jag för min del stannat för att i likhet med riksdagen förorda, att såsom ett provisorium en regel införes av innehåll att, när särskilda skäl föranleda därtill, änkepension skall kunna utgå till en änka, som fyllt 55 år, oaktat hon icke uppnått denna ålder när mannen dog. En dylik avfattning av bestämmelsen medger att i de olikartade situationer, som kunna föreligga, det blir möjligt att taga hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter och på grundval därav avgöra huruvida änkepension rimligen bör utgå. Å andra sidan har en regel av nämnda innehåll den nackdelen att den lämnar föga vägledning för tillämpningen. Det vanligast förekommande fallet, då den nuvarande 55-årsregeln känts obillig, torde vara det då mannen avlidit kort tid innan hustrun fyllt 55 år. I dylika fall bör enligt min mening änkepension regelbundet beviljas. Jag vill för den skull förorda att den av mig ifrågasatta undantagsbestämmelsen utbygges på sådant sätt att, i anslutning till det förslag som motionsvis framförts i riksdagen, änkepension skall, utan närmare prövning av frågan huruvida särskilda skäl föreligga, kunna utgå till änka, som fyllt 55 år och som uppnått denna ålder under samma kalenderår som det, varunder mannen

avlidit. Mot en dylik regel har från andra lagutskottets sida anmärkts bland annat att den kunde leda till lika stötande resultat som den nuvarande bestämmelsen. Detta bör emellertid ej bli fallet, om regeln, såsom jag förordat, blir ett komplement till regeln att änkepension skall, när särskilda skäl föranleda därtill, kunna utgå, oaktat änkan ej fyllt femtiofem år vid mannens frånfälle. Sistnämnda regel möjliggör nämligen beviljande av änkepension i alla de gränfall, som eljest skulle kunna anses orättvist behandlade. Dess användning bör emellertid ej anses begränsad härtill, utan änkepension bör i vissa fall kunna beviljas änka som fyllt 55 år, även om hon vid mannens frånfälle varit yngre än i det föregående förutsatts. Härvid bör givetvis hänsyn tagas — förutom till änkans ålder — till hennes hälsotillstånd ävensom till antalet barn och dessas ålder vid mannens frånfälle. I princip böra alltjämt de grunder, på vilka den nuvarande 55-årsregeln bygger, vara normerande för rätten till änkepension. Avgörande bör alltså vara, huruvida situationen vid mannens frånfälle eller då barnen kommit till sådan ålder, att de icke längre krävt mera sammanhängande tillsyn från moderns sida, varit sådan att änkan icke skäligen kunnat återinpassas i förvärvslivet.»

Utskottet. Förevarande proposition har föranletts av ett av riksdagen tidigare detta år fattat beslut. Riksdagen anhöll nämligen i skrivelse den 12 juni 1948 till Kungl. Maj:t om förslag till provisoriska bestämmelser beträffande änkepensioneringen av innehåll, att när särskilda skäl därtill föranledde änkepension måtte utgå till änka som fyllt 55 år, oaktat hon icke fyllt 55 år vid mannens frånfälle, allt under förutsättning att icke inom kort reglerna om änkepension reformerades mera definitivt. Strax efter detta riksdagsbeslut tillkallades jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande sakkunniga för utredning rörande änkepensioneringen och stöd i andra former åt familjer vid försörjarens frånfälle. De sakkunniga ha till uppgift att finna medel att råda bot på de bristfälligheter och de luckor, som påvisats i den sociala lagstiftningen på förevarande område.

I närvarande läge, innan de sakkunniga hunnit slutföra sitt arbete och pröva de olika möjligheter till lösningar, som anvisas i utredningsdirektiven, böra uppenbarligen icke i gällande regler företagas sådana ändringar, vilkas verkningar icke kunna klart överblickas och som skulle kunna i väsentliga avseenden föregripa de sakkunnigas arbete. Emellertid få icke av detta skäl hinder resas mot att på de mera begränsade avsnitt av regelsystemet, där detta synes särskilt bristfälligt, omedelbart vidtaga förbättringar för undanröjande av de mest påtagliga orättvisorna i den nuvarande ordningen.

Vad angår änkepensioneringen har särskilt det ovillkorliga kravet för pension, att änkan vid mannens frånfälle skall ha fyllt 55 år, lett till obilliga konsekvenser. Upprepade gånger ha framförts önskemål om en uppmykning av denna regel, som skulle möjliggöra en mera nyanserad bedömning av övergångsfallen. En lagändring med detta inskränkta syfte kan enligt utskottets mening knappast binda de sakkunniga i deras arbete att finna

lämpliga former för stöd åt änkor. Denna uppfattning låg också till grund för utskottets ställningstagande tidigare detta år, då utskottet i utlåtande nr 38 förordade avlåtande av den nyssnämnda riksdagsskrivelsen med anhållan om provisoriska bestämmelser i avbidan på en mera definitiv reformering av änkepensioneringen.

Spörsmålet att åstadkomma en mjukare övergång mellan olika grupper av änkor i vad angår den förutnämnda 55-årsregeln kan tänkas löst på olika sätt. Redan i sitt förslag till den nuvarande folkpensioneringslagen övervägde socialvårdskommittén ett uppslag med sådant syfte. Enligt detta skulle änkepensionen utgå med ett reducerat belopp — $\frac{2}{3}$ respektive $\frac{1}{3}$ av full pension — till änkor, som vid mannens bortgång fyllt allenast 54 respektive 53 år. Denna anordning avvisade dock kommittén själv, bl. a. på den grund att pensionsbeloppen skulle bli för små för att vara effektiva. Emellertid kan man i stället för att ge alla änkor, som vid änkeblivandet tillhört viss åldersgrupp, en reducerad pension lämna ett begränsat antal änkor i övergångsgrupperna pension med fullt belopp. Härigenom skulle den nämnda olägenheten med socialvårdskommitténs uppslag bortfalla. Kungl. Maj:ts förslag ansluter sig också till denna senare linje.

Även utskottet vill för sin del förorda en lösning av problemet efter sist angivna metod. Den eftersträfvade gradvisa övergången får lämpligen åstadkommas på så vis, att förutsättningarna för att änka skall bli pensionsberättigad, oaktat hon vid mannens frånfälle ännu ej uppnått 55 års ålder, skärpas, ju längre tid som förflutit mellan mannens död och hennes 55-årsdag. Någon bestämd maximigräns för denna tidrymd synes icke böra fastställas, men densamma bör i överensstämmelse med tankegången hos socialvårdskommittén som regel icke överskrida två år. Då pensionen börjar utgå först vid uppnådda 55 års ålder, skulle eljest mellan änkeblivandet och den första utbetalningen av pensionen förflyta alltför lång tid.

Det genom propositionen framlagda lagförslaget går i och för sig längre än vad som skulle erfordras för tillgodoseende av de av utskottet nu anförda synpunkterna. Dessa låta sig emellertid knappast lagtekniskt sammanfattas i ett klart och enkelt stadgande, som i sig på en gång förenar önskad fasthet och smidighet. Då Kungl. Maj:ts lagförslag därtill erbjuder vissa andra företräden, har utskottet avstått från att föreslå ändringar däri utan tillstyrker bifall till detsamma trots den formellt vidsträckt avfattning, som undantagsregeln därigenom kommer att erhålla.

I enlighet med vad departementschefen anfört i propositionen torde änkepension böra beviljas utan mera ingående prövning, därest änkan fyllt 55 år under det år mannen avlidit och övriga förutsättningar för pensions erhållande äro för handen. Har hon blivit änka tidigare, måste därutöver förefinnas särskilda skäl, för att hon vid 55 års ålder skall få komma i åtnjutande av änkepension. Vid bedömande av frågan om särskilda skäl föreligga måste hänsyn tagas — förutom till den grundläggande faktorn nämligen tidrymden mellan änkeblivandet och ankans 55-årsdag — till övriga i departementschefsanförandet angivna förhållanden. Den omständigheten

huruvida änkan kunnat återinpassas i förvärvslivet får därvid avgörande betydelse.

För att undvika, att lagstadgandet kommer till användning i vidare omfattning än utskottet nu förordat, är angeläget att pensionsstyrelsen med uppmärksamhet följer pensionsnämndernas tillämpning av den nya bestämmelsen.

Kostnaderna för den nu föreslagna reformen kunna icke med säkerhet beräknas. De torde dock icke komma att uppgå till mera betydande belopp. Någon ledning kan erhållas av de erfarenheter som vunnits rörande den nuvarande änkepensioneringens omfattning, varom uppgifter ovan återgivits. Förutsattes därjämte, att den skärpta prövningen i övergångsgrupperna kommer att medföra att änkepension beviljas omkring $\frac{2}{3}$ av de änkor, vilka vid mannens frånfalle uppnått 54 men ej 55 års ålder och som i övrigt äro pensionsberättigade, och ungefär $\frac{1}{3}$ av de änkor, vilka vid sagda tidpunkt fyllt 53 men ej 54 år och som eljest fylla kraven för pensions erhållande, torde den årliga kostnaden komma att ligga omkring en miljon kronor eller något därtöfver.

Vid behandlingen av detta ärende har utskottet haft sin uppmärksamhet riktad även på andra brister i den nuvarande lagstiftningen rörande änkepensioneringen. Kvinna, som sammanlever under äktenskapsliknande förhållanden med man, vilken uppbär ålderspension, kan enligt regeln i 13 § folkepensioneringslagen tillerkännas hustrutillägg. Därest mannen avlider uppstår fråga, huruvida kvinnan jämlikt nyssnämnda lagrum blir att jämställa med änka och därigenom får möjlighet att erhålla änkepension.

Utskottet har emellertid icke velat i detta sammanhang upptaga dylika frågor till närmare behandling. De kunna nämligen förväntas bliva föremål för bedömande i rättspraxis. Endast därest denna skulle visa sig gå i för de berörda kvinnorna ogynnsam riktning, böra lagstiftningsåtgärder vidtagas.

På nu anförda skäl och då utskottet icke i övrigt funnit anledning till erinran mot Kungl. Maj:ts förslag får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte bifalla förevarande proposition, nr 302.

Stockholm den 30 november 1948.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid ärendets behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Holmbäck, Forslund, Wistrand, Sten, Nils Elowsson, Hallagård och fru Flood;

från andra kammaren: herrar Olovson i Västerås, Hagård, fru Johansson i Norrköping, herrar Larsson i Östersund, Jacobsson i Igelsbo, Carlsson i Bakeröd, Lundberg och Andersson i Alfredshem.

Reservation

av herrar *Wisstrand* och *Hagård*, vilka anfört:

Det föreliggande förslaget till ändrad lydelse av 3 § 4 mom. lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering har föranletts av en riksdagsskrivelse, vars närmaste syfte torde hava varit att möjliggöra för änkor, som under det år, under vilket mannen avlidit, fyllt 55 år, att erhålla änkepension, även om de ej vid mannens död uppnått denna ålder. Förslaget är avsett att vara ett provisorium i avbidan på en mera definitiv reformering av bestämmelserna om änkepension, varom utredning pågår.

Den av Kungl. Maj:t föreslagna och av utskottet tillstyrkta lagändringen giver emellertid åt denna paragraf en lydelse med möjlighet till utvidgad utdelning av änkepensionen långt över vad som avsetts. Utskottet har varit väl medvetet härom och därför i sin motivering angivit, att förutsättningarna för att änka skall bliva pensionsberättigad böra skärpas, ju längre tid som förflutit mellan mannens död och hennes 55-årsdag. Utskottet framhåller, att någon bestämd maximigräns för denna tidrymd icke bör fastställas, men anger att denna i regel icke bör överstiga två år.

Utskottet medgiver, att det föreliggande lagförslaget går längre än vad som erfordras för tillgodoseende av dessa syftemål, men finner sig utan möjlighet att angiva ett stadgande, som i sig förenar önskad fasthet och smidighet, och tillstyrker därför bifall till detsamma trots undantagsregelns formellt vidsträckta omfattning. Enligt utskottets uttalande skulle ankomma på pensionsstyrelsen att tillse att tillämpningen bliver den av utskottet avsedda.

Vi kunna icke finna dessa former för lagstiftning tillfredsställande. Lagstiftaren bör anse det angeläget att i själva lagbuden finna uttryck för vad han verkligen avser och icke överlåta åt en svåröverbakad och i längden oberäknelig tillämpning att utforma reglerna. I detta fall finnes så mycket större anledning till aktsamhet som en vidare tillämpning, än vad utskottet syftat till, måste medföra betydande kostnadsökningar för statsverket, som ej låta sig på förhand beräknas.

Då inom utskottet icke kunnat utarbetas en lydelse av lagrummet, som skänker större möjlighet till kontroll av att detsamma uteslutande finge den tillämpning, vartill utskottet syftat, nödgas vi i avbidan på resultatet av den utredning, som redan igångsatts, stanna vid en bestämmelse, som inskränker sig till att tillgodose huvudsyftet med riksdagens framställning av den 12 juni 1948.

Vi föreslå därför, att 3 § 4 mom. lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering erhåller följande lydelse.

§ 3.

4 mom. Änka, som vid — — — rätten till änkepension.

Till änka, som fyllt femtiofem år, må, om hon uppnått denna ålder under samma kalenderår som det, varunder mannen avlidit, änkepension utgå, oaktat hon vid mannens frånfalle ej fyllt femtiofem år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1949.