

Nr 7.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående viss ändring av bestämmelserna om änkepension i lagen om folkpensionering.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 362 i första kammaren av fröken *Ranmark m. fl.* samt nr 485 i andra kammaren av fru *Lindskog m. fl.*

I motionerna, vilka äro likalydande, har hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära sådan ändring av bestämmelserna om änkepension i lagen om folkpensionering, att änkor, som uppnått 55 års ålder, erhåller änkepension oavsett tidpunkten, när änkeståndet inträdde, om övriga villkor berättigar därtill.

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande får utskottet hänvisa till motionen II: 485.

Gällande bestämmelser.

Änkepension infördes i svensk sociallagstiftning genom 1946 års folkpensioneringslag, som trädde i kraft den 1 januari 1948. Enligt de ursprungliga bestämmelserna gällde såsom förutsättningar för rätt till änkepension att änkan vid mannens frånfälle fyllt 55 år och varit gift med honom minst fem år. Dessa bestämmelser har i viss mån uppmjukats genom en tilläggsbestämmelse, som tillkom genom lagändring år 1948 och trädde i kraft den 1 januari 1949. Tillägget innebär, att änka som fyllt 55 år kan erhålla änkepension, oaktat hon var yngre vid mannens frånfälle, om hon nämligen uppnått sagda ålder under det kalenderår, då mannen avled eller om eljest särskilda skäl föranleda därtill. Tilläggsbestämmelsen är enligt förarbetena avsedd att tillämpas restriktivt. De nu berörda bestämmelserna finnes i 3 § 4 mom. lagen om folkpensionering.

Änkepensionen utgår med — 1953 års standardförbättring inräknad — högst 840 kronor jämte indextillägg och i förekommande fall kommunalt bostadstillägg.

Änkepensionen är i sin helhet inkomstprövad; det beror alltså på ankans inkomst huruvida och i vad mån hon skall få änkepension.

Tidigare behandling av frågan om rätt till änkepension.

Förslag om sådan ändring av folkpensioneringslagens bestämmelser om änkepension, att änka skall kunna erhålla änkepension vid viss levnadsålder oavsett när hon blivit änka har framställts i motioner vid 1947 och 1948 års riksdagar. Även änkepensioneringskommittén har tagit ställning till detta förslag.

Vid 1947 års riksdag väcktes i andra kammaren en motion (nr 19), vari yrkades att riksdagen måtte begära utredning och förslag om behovsprövade pensioner åt änkor vid 55 års ålder, även om änkeståndet inträtt tidigare.

Andra lagutskottet anförde i sitt utlåtande (nr 52) i anledning av motionen, att det icke syntes vara möjligt att ändra bestämmelserna om änkepension så, att änkepension komme att utgå till varje änka som fyllt 55 år, även om hon blivit änka vid unga år. En så konstruerad änkepension skulle innebära en orättvisa mot andra ensamstående kvinnor. Ville man icke införa en allmän — låt vara behovsprövad — folkpension för alla ensamstående kvinnor som fyllt 55 år, så måste en utsträckning av rätten till änkepension på något sätt begränsas. Hur denna gränsdragning än skedde torde det alltid finnas grupper, som ansåge sig missgynnade. Enligt utskottets mening vore emellertid en översyn av folkpensioneringslagens bestämmelser om änkepension påkallad. Denna översyn torde medföra, att rätten till änkepension vidgades, men av anförda skäl vore det av vikt att utvidgningen företoges med en viss varsamhet.

I enlighet med utskottets hemställan beslöt riksdagen skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om översyn av bestämmelserna om änkepension.

Vid 1948 års vårriksdag behandlades två i andra kammaren väckta motioner i änkepensioneringsfrågan. I den ena av dessa (nr 46) återkom det vid 1947 års riksdag gjorda yrkandet, att änka skulle bli berättigad till änkepension från 55 års ålder, oavsett när mannen avlidit. I den andra motionen (nr 161) hemställdes, att riksdagen måtte besluta sådan ändring av folkpensioneringslagen att rätt till änkepension skulle inträda, om änkan vid mannens död fyllt eller senare under samma år fyllde 55 år. Denna ändring var avsedd endast som ett provisorium i avbidan på en blivande översyn av änkepensioneringsbestämmelserna.

I utlåtande (nr 38) över motionerna uttalade andra lagutskottet, i likhet med vad utskottet anförde vid 1947 års riksdag, att den gällande bestämmelsen om att änka vid mannens frånfälle skulle ha fyllt 55 år för att få änkepension icke vore tillfredsställande men att den i motionerna berörda frågan vore svårlöst. Enligt utskottet torde frågan icke kunna lösas på något av de sätt, som föreslagits i motionerna. Utskottet framhöll emellertid tillika, att behovet av en uppmjukning i bestämmelserna om änkepension vore så stort, att en provisorisk lösning borde övervägas.

Riksdagen godkände utlåtandet och hemställde i skrivelse, att Kungl. Maj:t ville framlägga förslag till provisoriska bestämmelser i ämnet.

Härefter framlades vid 1948 års höstriksdag proposition (nr 302) med förslag till provisorisk ändring av bestämmelserna om änkepension. Den föreslagna ändringen hade den innebörden att änkepension skulle kunna utgå till änka som fyllt 55 år, oaktat hon var yngre vid mannens död, om hon nämligen uppnått sagda ålder under det kalenderår då mannen dog eller om eljest särskilda skäl föranleda därtill.

Enligt vad som anfördes i propositionen syftade ändringen främst till uppmjukning av de stela gränserna för rätt till änkepension. Användningen av skälighetsregeln borde emellertid icke vara begränsad härtill. Bestämmelsens avfattning medgäve att det bleve möjligt att i olika föreliggande situationer taga hänsyn till samtliga omständigheter och på grundval därav avgöra huruvida änkepension rimligen borde utgå. Härvid borde givetvis hänsyn tagas — förutom till ankans ålder — till hennes hälsotillstånd ävensom till antalet barn och dessas ålder vid mannens frånfälle. I princip borde alltså de grunder, på vilka 55-årsregeln byggde, vara normerande för rätten till änkepension. Avgörande borde alltså vara, huruvida situationen vid mannens frånfälle eller då barnen kommit till sådan ålder, att de icke längre krävde mera sammanhängande tillsyn från moderns sida, varit sådan att änkan icke skäligen kunnat återinpassas i förvärvslivet.

Riksdagen antog den föreslagna lagändringen men lämnade vissa skärpta föreskrifter angående tillämpningen av skälighetsregeln. Sålunda uttalades, att gränsdragningen för rätt till änkepension borde ske gradvis på sådant sätt att förutsättningarna för att änka skulle bli pensionsberättigad, oaktat hon vid mannens frånfälle ännu ej uppnått 55 års ålder, skulle skärpas, ju längre tid som förflutit mellan mannens död och hennes 55-årsdag. Någon bestämd maximigräns för denna tidrymd ansågs icke böra fastställas, men densamma borde som regel icke överskrida två år. (Andra lagutskottets utlåtande nr 61.)

Den av riksdagen begärda utredningen uppdrogs åt den 30 juni 1948 tillkallade sakkunniga för utredning rörande änkepensioneringen samt stöd i andra former åt familjer vid försörjarens frånfälle, *änkepensioneringskommittén*. Kommittén avgav i november 1952 betänkande angående stöd åt änkor och vissa andra ensamstående kvinnor m. m. (SOU 1952: 36).

Änkepensioneringskommittén dryftar i det avsnitt av sitt betänkande, som berör änkepensionsbestämmelserna, bl. a. tanken att — såsom föreslås i förevarande motioner — änka skall erhålla pension vid viss levnadsålder, oavsett när hon blivit änka, om övriga villkor berättigar därtill. Kommittén finner emellertid en generell regel av denna innebörd icke vara lämplig. Kommittén anför härom:

»Den som blir änka vid unga år torde, även om äktenskapet varit relativt långvarigt, normalt kunna övervinna de svårigheter som uppkomma

för hennes återinpassning i förvärvslivet. Rätt till änkepension vid uppnådd högre ålder skulle vara befogad endast om det kunde antagas, att den omständigheten att hon varit gift, vilken visserligen icke medfört oskäligen svårigheter för henne att efter en övergångstid erhålla lämpligt arbete, likväl så nedsatt hennes kroppsliga och andliga vigör att hon vid högre ålder skulle få svårare att fortsätta med förvärvsarbete än om hon förblivit ogift. Då ett sådant antagande i vart fall icke kan göras beträffande kvinnor som blivit änkor i mycket unga år, finnes enligt kommitténs mening ej någon rimlig grund för införande av en generell regel om rätt till änkepension vid viss ålder, oavsett när änkeståndet inträtt.

Mot denna ståndpunkt har invänts att inkomstprövningen, som förutsättes komma att bestå, skulle utgöra ett regulativ mot att änkepension komme att utgå i alltför stor utsträckning. Men denna invändning synes icke vara bärkraftig. En kvinna som exempelvis efter fem års barnlöst äktenskap blivit änka vid 30 års ålder och under tiden till dess hon uppnått 55 års ålder försörjt sig på förvärvsarbete skulle, om hon då på grund av sjuklighet eller klenhet nödgades upphöra med förvärvsarbetet eller helt enkelt bleve arbetslös, kunna erhålla änkepension. Uppenbarligen kan det icke motiveras att på detta sätt privilegiera den som en gång varit gift.»

Kommittén har emellertid funnit jämkningar på annat sätt böra vidtagas i det nuvarande systemet. Enligt kommitténs förslag skall sålunda kretsen av de berättigade väsentligt utvidgas. Såsom generella förutsättningar för rätt till änkepension avses skola gälla, att änkan vid mannens död fyllt 50 år eller från mannens död tills hon uppnått sagda ålder haft vårdnaden om och stadigvarande eller med allenast tillfälliga avbrott sammanbott med barn som ej fyllt 10 år samt att hon varit gift med den avlidne minst fem år. Under dessa förutsättningar skall änkepension automatiskt (frånsett inkomstprövning) utgå till den som fyllt 55 år. Även yngre änka (mellan 50 och 55 år) skall kunna under de angivna förutsättningarna erhålla pension, om det med hänsyn till svårighet för henne att vinna utkomst genom arbete och övriga omständigheter prövas skäligen. Dessa generella regler avses skola kompletteras med en bestämmelse, enligt vilken änkepension skall kunna efter något skärpt skälighetsprövning utgå utan annan bestämd förutsättning än att änkan varit gift minst fem år. Pension skall dock ej i något fall kunna beviljas för tid innan änkan fyllt 50 år.

Kommittén har ansett, att änkepensionen även framdeles bör vara underkastad inkomstprövning.

Änkepensionens grundbelopp, som för närvarande är 600 kronor om året (härtill kan komma bostadstillägg), har föreslagits skola höjas till 800 kronor om året. I samband härmed har föreslagits, att indextillägget till änkepension höjes från 30 till 40 kronor om året för varje hel mångfald av fem, varmed pensionspristaket överstiger 100.

Sammanlagda kostnadsökningen för genomförande av kommitténs förslag beträffande änkepensioneringen och de 1952 antagna nya reglerna om inkomstprövningen har beräknats komma att uppgå till ungefär 13 miljo-

ner kronor för själva änkepensionerna och 3 miljoner kronor för indextillägg vid pensionspristalet 133, allt för år räknat.

Vid *årets riksdag* har i andra kammaren av fru Boman framställts en enkel fråga till statsrådet och chefen för socialdepartementet, huruvida denne hade för avsikt att i en snar framtid föreslå åtgärder till förbättring av bestämmelserna angående änkepensionering, framför allt i fråga om åldersgränsen. I svar på frågan den 23 februari 1954 anförde statsrådet Sträng:

»I det betänkande, som i november 1952 lades fram av änkepensioneringskommittén, föreslogs en höjning av änkepensionerna och de särskilda barnbidragen till änkers och invaliders barn. Beslutet vid 1953 års riksdag om en allmän förbättring av folkpensionerna innebar, att änkepensionens högsta belopp, bortsett från bostadstillägget, höjdes från 840 till 1 050 kronor. Vid samma riksdag höjdes de nämnda särskilda barnbidragen från högst 320 till 600 kronor om året. Därmed tillgodosågs i huvudsak änkepensioneringskommitténs önskemål i vad avser förmånernas belopp.

Kommittén föreslog emellertid bl. a. också en viss utvidgning av rätten till änkepension, i första hand genom att änkepension föreslogs kunna utgå vid 55 års ålder även om änkan vid mannens död inte uppnått högre ålder än 50 år mot nu vanligen 55 år. Kommitténs betänkande har remissbehandlats i vanlig ordning och är nu föremål för övervägande inom socialdepartementet. Sedan en viss överarbetning skett torde betänkandet komma att aktualiseras så snart det statsfinansiella läget tillåter.»

Utskottet.

Utskottet delar motionärernas uppfattning, att de nu gällande bestämmelserna om änkepension icke ger tillfredsställande möjligheter att beakta de svårigheter, som kan möta den som blivit änka men vid mannens frånfälle ännu icke uppnått femtiofem års ålder. Visserligen har den ursprungligen ovillkorliga föreskriften, att endast änkor som vid mannens frånfälle fyllt femtiofem år kunde erhålla änkepension, uppmjukats genom en tilläggsbestämmelse, som medger, att i särskilda fall änkepension vid femtiofem års ålder kan tilldelas även den som blivit änka tidigare än vid sagda ålder. Denna bestämmelse tillämpas emellertid i enlighet med riksdagens uttalande vid dess tillkomst mycket restriktivt och är av olika skäl endast att anse som en provisorisk lösning. Änkepensioneringskommittén, som framlagt förslag i ännu, har ansett, att en generell bestämmelse om att änka skall kunna erhålla pension vid femtiofem års ålder, oavsett hennes ålder då änkeståndet inträdde, icke vore lämplig. Däremot har kommittén föreslagit andra bestämmelser, som medför att kretsen av dem som är berättigade till änkepension väsentligt vidgas. Såsom framgår av statsrådet

Strängs ovan återgivna yttrande överväges förslaget f. n. inom socialdepartementet och torde det sedan en viss överarbetning skett komma att aktualiseras så snart det statsfinansiella läget tillåter. Med hänsyn till det läge vari frågan sålunda befinner sig, finner utskottet någon framställning av riksdagen i ärendet ej erforderlig.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I: 362 och II: 485, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 25 februari 1954.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Sten, Sunne, Nils Elowsson, fru Svenson*, herrar Axel E. Svensson, Lundgren och Anders E. Johansson;

från andra kammaren: herr Jacobsson i Igelsbo, fru Västberg*, herrar Lundberg, Carlsson i Bakeröd*, Andersson i Alfredshem, fru Ewerlöf*, herr Königson och fru Eriksson i Ängelholm.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.