

Nr 59

Utlåtande i anledning av motioner angående änkepensionen inom den allmänna försäkringen.

Andra lagutskottet har behandlat fyra till lagutskott hänvisade motioner, nämligen dels de likalydande motionerna I: 678 av herr *Bengtson* samt II: 867 av herrar *Gomér* och *Börjesson* i Falköping,

dels de likalydande motionerna I: 694 av herr *Österdahl* och fru *Nilsson* samt II: 868 av herrar *Gustafsson* i Stenkyrka och *Elmstedt*.

I motionerna I: 678 och II: 867 har yrkats »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en snabb översyn av reglerna för erhållande av änkepension i syfte att eliminera de orättvisor som gällande bestämmelser innebär i de fall då makens död inträffat före den 1 juli 1960».

I motionerna I: 694 och II: 868 har hemställts »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning i syfte att avskaffa nuvarande inkomstprövning å änkepension efter man som avlidit före den 1 juli 1960».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionerna II: 867 och II: 868.

Gällande bestämmelser m. m.

En änka har rätt till folkpension i form av änkepension under förutsättning att hon antingen uppnått 36 års ålder vid mannens död och varit gift med honom minst fem år eller har vårdnaden om och stadigvarande bor tillsammans med barn under 16 år, som vid mannens död stadigvarande vistades i makarnas hem eller hos änkan. Upphör änka att ha barn under 16 år i hemmet, skall vid bedömandet av hennes rätt till pension i fortsättningen anses som om mannen avlidit, då barnet upphörde att påverka rätten till pension, och äktenskapet varat t. o. m. nämnda tidpunkt.

Änkepension utgör för änka, som vid mannens död eller den därmed jämställda tidpunkten fyllt 50 år, eller som har barn under 16 år i hemmet samma belopp som ålderspension från 67 år för en ensam ålderspensionär. För annan änka minskar pensionen med 1/15 för varje år, varmed änkans ålder vid mannens död eller den tidpunkt då hon upphörde att ha barn under 16 år i hemmet understeg 50 år.

Änkepension indrages, om änkan ingår nytt äktenskap, men börjar ånyo utgå, om det nya äktenskapet upplöses inom fem år.

Om en kvinna blivit änka efter den 30 juni 1960, utgår änkepensionen utan inkomstprövning. För änkor, vilkas män avlidit före den 1 juli 1960, är pensionen

däremot inkomstprövad. Pensionen minskas med en tredjedel av inkomsten i vad den överstiger 1 700 kronor. Vid beräkning av inkomsten medför förmögenhet överstigande 20 000 kronor höjning av årsinkomsten med 10 procent av det belopp varmed förmögenheten överstiger 20 000 kronor. Om dödsfallet inträffat under tiden den 1 juli 1958—den 30 juni 1960, är dock viss del av pensionen, det s. k. garantibeloppet, fri från inkomstprövning. Garantibeloppet utgör, om dödsfallet inträffat under tiden den 1 juli 1958—den 30 juni 1959 en tredjedel och, om dödsfallet inträffat under tiden den 1 juli 1959—den 30 juni 1960, två tredjedelar av det belopp som skulle ha utgått utan inkomstprövning.

Antalet utbetalda änkepensioner i de s. k. övergångsfallen var i juni 1968 omkring 28 000. Av dessa var uppskattningsvis något mindre än hälften nedsatta till följd av reglerna om inkomstprövning. År 1963 var motsvarande antal omkring 44 000 resp. omkring 23 000. Antalet änkor som på grund av inkomstprövningsreglerna ej erhöll pension angavs år 1964 av socialministern till uppskattningsvis 20 000, varav dock åtskilliga kunde vara sådana som hade rätt till pension men som av olika anledningar underlåtit att ansöka därom.

Historik

Före den 1 juli 1960 utgick änkepension till änka, som fyllt 55 år, under förutsättning att hon uppnått denna ålder senast det kalenderår under vilket mannen avlidit och att hon varit gift med honom minst fem år. Till änka, som fyllt 55 år, kunde dock — om särskilda skäl föranledde därtill — änkepension utgå, även om nysnämnda förutsättningar inte var uppfyllda. Änkepensionen var inkomstprövad. Dess maximibelopp var lika med ålderspensionen till den ena av äkta makar, som båda hade sådan pension. Detta belopp utgjorde i juni 1960 2 000 kronor.

Inkomstprövningsreglerna innebar att en årsinkomst upp till 1 000 kronor ej medförde reduktion av pensionen. För inkomster mellan 1 000 och 1 400 kronor skedde avdrag med en tredjedel och för inkomster överstigande 1 400 kronor med två tredjedelar. Enligt en s. k. skärpningsregel skulle vid uppskattningsvis avkastning denna höjas med 20 procent av det belopp varmed förmögenheten översteg 20 000 kronor.

Änka, som under sin vårdnad hade barn i äktenskapet med sin avlidne man eller annat barn, vilket vid mannens död stadigvarande vistades i makarnas hem, kunde före den 1 juli 1960 erhålla s. k. änkebidrag enligt lagen om bidrag till änkor och änklingar med barn. Förutsättning för bidrag var dock, att barnet inte fyllt 12 år, att änkan stadigvarande bodde tillsammans med barnet samt att hon ej själv åtnjöt folkpension. Änkebidraget var inkomstprövat på samma sätt som änkepensionen. Bidragets maximibelopp var detsamma som änkepensionens.

Vid behandling av pensionsfrågan uttalade sig 1958 års A-riksdag om huvuddragen i änkepensioneringen (prop. nr 55, särskilda utskottets utlåtande nr 1, rskr. nr 272). De principer som därvid fastlades har i stort sett genomförts i den nu gällande lagstiftningen. Riksdagen förordade bl. a., att kvinnor, som blivit än-

kor före den 1 juli 1960, skulle få änkepension med samma maximibelopp och enligt samma villkor beträffande änke- och barnaålder som skulle gälla för dem som blivit änkor efter den 30 juni 1960. Med hänsyn till de betydande avvägnings-svårigheter och samordningsproblem som eljest uppkomme ville riksdagen dock förorda, att rätten till änkepension i övergångsfallen gjordes beroende av inkomstprövning. Riksdagen förklarade sig emellertid vara medveten om att det även vid inkomstprövning kunde uppkomma svårigheter vid gränsdragningen mellan änkor i övergångsfallen och änkor, som skulle bli berättigade till pension utan inkomstprövning, och pekade på möjligheten att ge kvinnor, som blivit änkor under tiden före den nya lagstiftningens ikraftträdande, ett garantibelopp i änkepension. Detta syntes kunna utformas så att beloppet blev högre ju kortare den tid var, som vid ikraftträdandet förflutit från mannens död.

Den närmare utformningen av de nya reglerna om änkepensioneringen anfördes åt 1958 års socialförsäkringskommitté, som år 1959 framlade förslag i ämnet (SOU 1959: 32). De nya reglerna genomfördes vid 1960 års riksdag (prop. nr 75, andra lagutskottets utlåtande nr 20, rskr. nr 175). Därvid följdes helt socialförsäkringskommitténs förslag i här aktuella delar.

Reglerna innebar att inkomstprövning slopades för dem som blivit änkor efter den 30 juni 1960. För övriga änkor skulle inkomstprövning bestå. Beträffande dem som blivit änkor den 1 juli 1958—den 30 juni 1960 infördes de ännu gällande garantibeloppen.

Frågan om förmånerna i allmänhet i övergångsfallen aktualiserades vid sistnämnda riksdagsbehandling. I två likalydande *motioner* (I: 579 och II: 715) hemställdes, »att full änkepension utan behovsprövning skall utgå till den, som blivit änka före den 1 juli 1960, från det år hon uppnått 60 års ålder». I sitt därutinnan av riksdagen godkända utlåtande anförde *andra lagutskottet* såsom skäl mot motionsförslaget, att detta innebar full änkepension till alla änkor, som fyllt 60 år, därest mannen avlidit före den 1 juli 1960. De kvinnor som blivit änkor därefter kunde däremot i åtskilliga fall inte få full änkepension vid 60 års ålder, vilket berodde på att för full änkepension fordrades att mannen avlidit eller det yngsta barnet uppnått 16 års ålder tidigast då kvinnan fyllt 50 år. Motionsförslaget innebar alltså gynnsammare regler för dem som blivit änkor före de nya bestämmelsernas ikraftträdande än för dem som blivit änkor därefter. Utskottet framhöll vidare, att det skulle innebära en djupgående omläggning av systemet för änkepensioneringen, om den i motionerna föreslagna regeln skulle utsträckas jämväl till huvudfallen, något som utskottet inte ville biträda. På de nu anförda skälen avstyrkte utskottet motionerna.

Vid 1961 års riksdag väcktes ånyo motioner med samma syfte som motionerna I: 579 och II: 715 vid 1960 års riksdag. *Andra lagutskottet* avstyrkte motionerna i sitt av riksdagen i denna del godkända utlåtande nr 3.

I sitt betänkande *Förtidspensionering och sjukpenningförsäkring m. m.* (SOU 1961: 29) föreslog 1958 års socialförsäkringskommitté vissa lättnader för övergångsänkorna. Kommittén anförde:

Vad angår *övergångsänkorna* bör deras pensionsrätt ses i relation till att de kvinnor, som blir änkor efter den 30 juni 1960, får sin änkepension helt utan inkomstprövning. Därest man åsyftar att minska skillnaden mellan de båda änkekategoriernas pensionsrätt är det uppenbart, att en uppmjukning av inkomstprövningen blir nödvändig i fråga om pensionen till övergångsänkorna. 1960 års riksdag har också uttalat sig för att så bör ske. Det har emellertid under kommitténs utredningsarbete framkommit att uppmjukningen måste begränsas till själva änkepensionen. Skulle den avse även det kommunala bostadstillägget kunde nämligen resultatet bli att många övergångsänkor skulle komma i bättre läge än de kvinnor, som blivit änkor efter den 30 juni 1960. Det blir alltså nödvändigt att åtminstone i något avseende ha olika avdragsregler i fråga om de båda inkomstprövade delarna av övergångsänkornas folkpension.

Vill man undvika att beräkningen av denna pension blir alltför invecklad, synes det knappast låta sig göra att tillämpa olika stor avdragsfri inkomst för de båda pensionsdelarna. Uppmjukningen bör således avse avdragsfaktorn. Denna är nu $\frac{1}{3}$ i lägre inkomstlägen över det avdragsfria beloppet och $\frac{2}{3}$ i högre inkomstlägen. Kommittén förordar att beträffande själva änkepensionen tillämpas endast den lägre avdragsfaktorn.

Kommittén föreslog dessutom att den vid inkomstberäkningen tillämpade skärpningsprocenten för förmögenhet överstigande 20 000 kronor skulle sänkas från 20 till 10.

Vid införandet av *lagen om allmän försäkring* genomfördes de av socialförsäkringskommittén förordade reglerna beträffande övergångsänkorna.

I *proposition nr 12 till 1963 års riksdag* föreslogs den ändringen beträffande änkepensionerna, att änkepension i anledning av dödsfall före den 1 juli 1960 skulle minskas med en tredjedel av inkomsten i vad den översteg 1 700 kronor. Propositionen, som behandlades av *andra lagutskottet* i dess *utlåtande nr 3*, bifölls av riksdagen.

I *motioner vid 1964 års riksdag* begärdes en översyn av reglerna om änkepension inom folkpensioneringen, innefattande jämväl utredning om kostnaderna för ett fullständigt avskaffande av inkomstprövningen. *Andra lagutskottet* uttalade i sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 21 år 1964*, att de i motionerna upptagna problemen syntes falla inom ramen för vad pensionsförsäkringskommittén kunde behandla. Utskottet ansåg därför att motionerna borde överlämnas till kommittén.

Även vid *1965 års riksdag* förekom motioner med yrkande om översyn av reglerna om änkepension till övergångsänkorna. Mot bakgrund av att motioner i samma spörsmål föregående år överlämnats till pensionsförsäkringskommittén ansågs inte någon åtgärd från riksdagens sida påkallad. (2LU 1965: 16).

Pensionsförsäkringskommitténs förslag

Pensionsförsäkringskommittén lade i maj innevarande år fram ett betänkande kallat »Pensionstillskott m. m.» (SOU 1968: 21). I betänkandet tar kommittén ställning till pensionsutvecklingen för folkpensionärer under tio år framåt eller för åren 1969—1978. Tillgängliga resurser bör enligt kommittén i första hand

koncentreras på de pensionärsgrupper, som i huvudsak inte har några inkomster vid sidan av folkpensionen. En ökning av folkpensionerna för nämnda grupper upp till en viss garantinivå föreslås ske genom ett pensionstillskott, som höjes varje år. Pensionstillskottet skall enligt förslaget öka med tre procent av basbeloppet varje år under tioårsperioden. Vid periodens slut har alla en garantinivå, som motsvarar 30 procent av basbeloppet. Denna garantinivå läggs ovanpå nuvarande folkpension, som från och med den 1 juli i år är nittio procent av basbeloppet för ensamstående och 70 procent av basbeloppet för gift eller därmed jämställd pensionär, vars make uppbär folkpension. Från pensionstillskottet skall ATP-pension avräknas i den mån den tillsammans med tillskottet överstiger garantinivån.

Kommittén lägger vidare fram förslag till ändringar i reglerna angående de inkomstprövade förmånerna inom folkpensioneringen. Ändringarna berör således — förutom hustrutillägg och kommunala bostadstillägg — änkepensioner i anledning av dödsfall före den 1 juli 1960. Förslaget har till syfte att mildra marginal-effekterna av inkomstprövningen och att göra det mera lönsamt för folkpensionärer att ha sidoinkomster. I fråga om samtliga inkomstprövade förmåner föreslås att det avdragsfria beloppet höjes från 1 700 till 2 000 kronor för ensamstående pensionär och från 2 400 till 3 000 kronor för två gifta pensionärer tillsammans. Såvitt gäller hustrutillägg och kommunala bostadstillägg skall reduktionen för inkomster utöver det avdragsfria beloppet ske med 50 procent.

Betänkandet innehåller inte slutligt ställningstagande till vissa frågor av familjepensionskaraktär, som har nära samband med det åt kommittén genom tilläggsdirektiv den 20 oktober 1967 erhållna uppdraget att utreda frågor som rör jämställande av män och kvinnor inom den allmänna pensioneringen.

Remissbehandlingen av betänkandet har nyligen avslutats.

Utskottet

En änka har rätt till folkpension i form av änkepension under förutsättning att hon antingen uppnått 36 års ålder vid mannens död och varit gift med honom i minst fem år eller har vårdnaden om och stadigvarande bor tillsammans med barn under 16 år, som vid mannens död stadigvarande vistades i makarnas hem eller hos änkan. Upphör änka att ha barn under 16 år i hemmet, skall vid bedömandet av hennes rätt till pension i fortsättningen anses som om mannen avlidit, då barnet upphörde att påverka rätten till pension, och äktenskapet varat t. o. m. nämnda tidpunkt. Änkepensionen utgör för änka, som vid mannens död eller den därmed jämställda tidpunkten fyllt 50 år eller som har barn under 16 år i hemmet, samma belopp som ålderspension från 67 år för en ensam ålderspensionär. För annan änka minskar pensionen med en femtandedel för varje år, varmed änkans ålder vid mannens död eller den tidpunkt då hon upphörde att ha barn under 16 år i hemmet understeg 50 år.

Om en kvinna blivit änka efter den 30 juni 1960 utgår änkepension utan inkomstprövning. För änkor, vilkas män avlidit före den 1 juli 1960, är pensionen

däremot inkomstprövad. Om dödsfallet inträffat under tiden den 1 juli 1958—30 juni 1960, är dock viss del av pensionen, det s. k. garantibeloppet, fri från inkomstprövning. Garantibeloppet utgör, om dödsfallet inträffat under tiden den 1 juli 1958—30 juni 1959, en tredjedel och, om dödsfallet inträffat under tiden den 1 juli 1959—30 juni 1960, två tredjedelar av det belopp som skulle ha utgått utan inkomstprövning.

Inkomstprövningsreglerna innebär, att pensionsförmånen minskas med en tredjedel av ankans inkomster vid sidan av folkpensionen. Årsinkomster under 1 700 kronor medför dock ej någon reduktion.

I förevarande motioner hävdas att den åtskillnad som i bestämmelserna görs mellan dem som blivit änkor före respektive efter den 1 juli 1960 inte är tillfredsställande ur rättvisesynpunkt. I motionsparet I: 678 och II: 867 begärs en översyn av reglerna för att avhjälpa denna brist. I motionsparet I: 694 och II: 868 hemställs om en utredning i syfte att avskaffa inkomstprövningen.

I pensionsförsäkringskommitténs uppdrag ingår att pröva olika frågor rörande familjepensionen inom folkpensioneringen, däribland spørsmålet om inkomstprövningen av änkepensioner för dem som blivit änkor före den 1 juli 1960. Kommittén har i ett i år framlagt betänkande föreslagit viss ändring i de aktuella inkomstprövningsreglerna, innefattande en höjning av det avdragsfria inkomstbeloppet från 1 700 kronor till 2 000 kronor. Några överväganden rörande den grundläggande frågan om inkomstprövningens bibehållande har inte redovisats. Däremot anför kommittén — som den 20 oktober 1967 fick tilläggsdirektiv att utreda frågor rörande jämställande av män och kvinnor inom den allmänna pensioneringen — att den ännu inte tagit ställning till vissa frågor av familjepensionskaraktär, som har nära samband med det under fjolåret erhållna uppdraget. Utskottet utgår från att de i motionerna berörda frågorna kommer att prövas av kommittén i detta sammanhang. I avvaktan härpå ger det framlagda förslaget om förhöjt avdragsfritt inkomstbelopp, därest det genomförs, vissa förbättringar för den grupp änkor motionärerna åsyftar.

På grund av det anförda finns enligt utskottets mening inte skäl till något initiativ från riksdagens sida i anledning av motionsyrkandena. Utskottet får därför hemställa,

- att förevarande motioner, nämligen:
- 1) motionerna I: 678 och II: 867, samt
 - 2) motionerna I: 694 och II: 868,
- icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 november 1968

På andra lagutskottets vägnar:

JOHN R. ANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: fru Carlqvist (s), herr Lars Larsson (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Dahlberg (s), Högström (s)*, Blomquist (h), fru Elvy Olsson (cp)* och herr Blom (fp)*;

från a n d r a kammaren: herrar Anderson i Sundsvall (fp), Rimmerfors (fp), fru Ekendahl (s), fröken Wetterström (h), fröken Sandell (s), herrar Johansson i Södertälje (s), Fredriksson (s) och Gomér (cp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

I. av fröken *Wetterström* (h), som ansett,

a) att det avsnitt i utskottets yttrande som börjar på s. 6 med orden »Utskottet utgår från» och slutar med orden »i anledning av motionsyrkandena» bort ersättas med text av följande lydelse:

»Det finns anledning antaga, att de i motionerna berörda frågorna kommer att prövas av kommittén i nämnda sammanhang. Uppenbarligen kommer emellertid det utredningsarbete, som nu kvarstår för kommittén, att bli långvarigt. Utskottet anser det angeläget att den rättvisefråga, som behandlas i motionerna och som gäller en begränsad grupp pensionärer under begränsad tid, löses medan frågan är aktuell, dvs. innan alla eller de flesta av ifrågavarande pensionärer uppnår ordinarie pensionsålder. Det i motionerna behandlade problemet bör därför enligt utskottets mening utredas av pensionsförsäkringskommittén med förtur. Det bör vara möjligt att förelägga 1970 års riksdag förslag om avveckling av inkomstprövningen av änkepensionerna i övergångsfallen.»

b) att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen med bifall till förevarande motioner, nämligen

1) motionerna I: 678 och II: 867, samt

2) motionerna I: 694 och II: 868,

måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning i syfte att avskaffa inkomstprövningen beträffande änkepension för dem, vars män avlidit före den 1 juli 1960.»

II. av herr *Gomér* (cp).