

Nr 36

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om folkomröstning i pensionsfrågan m. m., i vad propositionen hänvisats till lagutskott, dels ock i ämnet väckta motioner.

Genom en den 2 maj 1957 dagtecknad proposition, nr 177, vilken — utom såvitt avser i propositionen äskade anslag — hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden, föreslagit riksdagen att, såvitt nu är i fråga, antaga vid propositionen fogat förslag till lag om folkomröstning i pensionsfrågan.

Lagförslaget är av följande lydelse.

Förslag
till
Lag
om folkomröstning i pensionsfrågan

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Den 13 oktober 1957 skall genom allmän folkomröstning folkets mening inhämtas om frågan huruvida folkpensionerna efter förhöjning böra utbyggas med särskilda tilläggspensioner, utformade i enlighet med något av följande förslag:

Förslag nr 1

Löntagare får lagfäst rätt till tilläggspensioner, som avpassas efter tidigare lön och behåller sitt värde.

Andra förvärvsarbetande — företagare m. fl. — får möjlighet att till begränsat belopp frivilligt försäkra sig för tilläggspensioner, som med garanti av staten behåller sitt värde.

Förslag nr 2

Löntagare, företagare och andra får möjlighet att till begränsat belopp frivilligt försäkra sig för tilläggspensioner, som med garanti av staten behåller sitt värde.

Förslag nr 3

Löntagare, företagare och andra får frivilligt försäkra sig för tilläggspensioner, och i gällande lagstiftning genomföres ändringar, som underlättar att tilläggspensionerna utan garanti av staten behåller sitt värde. Anslutningen till tilläggspensioneringen kan ske genom kollektivavtal eller genom andra överenskommelser, enskilt eller gruppvis.

Ej må någon rösta för mer än ett av nämnda förslag. Den som icke önskar rösta för något av förslagen äger avlämna blank röstsedel.

2 §.

För omröstningen indelas riket i omröstningsdistrikt. Kommun eller del av kommun, som vid val till riksdagens andra kammare bildar ett val-distrikt, skall utgöra ett omröstningsdistrikt.

Omröstningsförrättare är inom varje omröstningsdistrikt den som vid val till andra kammaren är valförrättare; och skall vad i lagen om val till riksdagen finnes stadgat om sådan valförrättare äga motsvarande tillämpning beträffande omröstningsförrättare.

3 §.

Vid omröstningen skall då gällande röstlängd för val till andra kammaren lända till efterrättelse.

Varje röstande äger en röst.

4 §.

Kungörelse angående omröstningen skall utfärdas av länsstyrelsen sist den 24 september 1957. Om kungörelsen skall anslag äga rum efter vad därom stadgas i lagen den 13 mars 1942 med vissa bestämmelser om kungörande i kyrka. Kungörelsen skall tillika i erforderlig omfattning införas i ortstidningar.

I kungörelsen skall angivas:

- a) de förslag som skola underställas de röstande och det sätt på vilket de röstande äga giva sin mening till känna;
- b) dag och tid för omröstningen;
- c) omröstningsstället för varje omröstningsdistrikt; samt
- d) erinran om rätt för röstande att i vissa fall utöva rösträtt inom riket å postanstalt samt utom riket å svensk beskickning eller svenskt konsulat.

5 §.

Omröstningen förrättas å den tid på dagen, som i 58 § första stycket lagen om val till riksdagen är stadgad för val till andra kammaren; dock skall vad i andra stycket nämnda paragraf är föreskrivet om rätt för länsstyrelse att förordna om annan tid äga motsvarande tillämpning.

Jämväl i övrigt skola beträffande ordningen för omröstningens förrättande i tillämpliga delar gälla de bestämmelser som i lagen om val till riksdagen givas med avseende å val till andra kammaren, såvida ej annat följer av vad nedan stadgas.

I omröstningslokal skola finnas anslagna exemplar av lagen om val till riksdagen och av denna lag ävensom av länsstyrelsens kungörelse angående omröstningen.

6 §.

Vid omröstningen skall begagnas röstsedel av vitt papper utan kännetecken.

Röstsedel skall antingen i tryckt text upptaga — förutom en kortfattad ingress — ett av de i 1 § nämnda förslagen med angivande att den röstande röstar för detta förslag eller vara blank. Närmare bestämmelser angående röstsedlarnas utformning meddelas av Konungen.

Vid omröstningstillfället skola röstsedlar, lika till storlek och beskaffenhet, finnas tillgängliga för de röstande.

7 §.

Vid omröstningen skola användas särskilda röstkuvert. Om beskaffenheten av dessa och deras tillhandahållande skall i tillämpliga delar gälla vad om valkuvert för val till andra kammaren är stadgat.

8 §.

Omröstningen skall ske i den ordning, som för rösträtts utövande vid andrakammarval är föreskriven; och äger äkta make, under villkor och på sätt som för valsedelsförsändelse stadgas, avlämna röstsedel genom andra maken med begagnande av röstsedelsförsändelse.

9 §.

När alla, som före det för omröstningens slut fastställda klockslaget inställt sig till omröstningen, avlämnat sina röstsedlar, förklarar ordföranden omröstningen avslutad.

Omedelbart därefter företages preliminär röstsammanräkning. Bestämmelserna i 68 § lagen om val till riksdagen skola därvid äga motsvarande tillämpning. Vid ordnande i grupper av sedlar, som avses under 3. d) av nämnda paragraf, skall iakttagas att röstsedlar avseende förslag nr 1 sammanföras i en grupp, röstsedlar avseende förslag nr 2 i en grupp, röstsedlar avseende förslag nr 3 i en grupp samt blanka röstsedlar i en grupp; och skall å omslag till varje sådan grupp av röstsedlar antecknas de inneliggande röstsedlarnas antal samt den grupp de tillhöra.

Protokoll skall vid förrättningen föras enligt formulär, som av Konungen fastställles.

10 §.

Sedan det vid omröstningsförrättningen förda protokollet upplästs och dess riktighet bekräftats av ordföranden och två av de närvarande, förklaras förrättningen i denna del avslutad.

Omröstningsförrättaren insänder därefter ofördröjligen till länsstyrelsen röstomslagen, vilka skola vara omsorgsfullt förseglade under minst två närvarandes sigill, samt omröstningsprotokollet och röstlängden. Sker insändandet med posten, skall försändelsen anordnas som värdepost.

11 §.

Vad i 70 § lagen om val till riksdagen stadgas angående rätt för väljare att vid val till andra kammaren i vissa fall avlämna valsedel å postanstalt, beskickning eller konsulat skall äga motsvarande tillämpning å den som vid omröstningen önskar avlämna röstsedel; och skola i fråga om förfarandet i nämnda avseende gälla de i 71—75 §§ samma lag därom meddelade bestämmelserna.

12 §.

Länsstyrelsen skall, sedan röstomslag, omröstningsprotokoll och röstlängder inkommit från alla omröstningsdistrikt i länet, vid offentlig förrättning verkställa sammanräkning av de inom länet avgivna rösterna.

Angående sådan förrättnings förberedande och verkställande skall, med iakttagande jämväl av bestämmelserna i 13 och 14 §§ denna lag, vad i 76—78 ävensom 83 och 84 §§ lagen om val till riksdagen är stadgat om röstsammanräkning vid val till andra kammaren äga motsvarande tillämpning.

Röstsedlarna skola förvaras minst ett år efter det att omröstningsförrättningen avslutats.

13 §.

Ogill är röstsedel:

till vilken använts annat än vitt papper;

å vilken finnes något kännetecken, som uppenbarligen blivit med avsikt där anbragt;

vilken, om den ej är blank, avviker från bestämmelse som meddelats angående röstsedlarnas utformning.

Finnas i ett röstkuvert två likalydande röstsedlar, skall allenast en sedel räknas. Finnas i annat fall än nu sagts i ett röstkuvert två röstsedlar eller finnas i ett röstkuvert flera än två röstsedlar, äro de alla ogilla. Där i röstkuvert finnes jämte röstsedel annat än sådan sedel, är röstsedeln ogill.

14 §.

Omröstningens utgång kungöres omedelbart genom uppläsning av protokollet över sammanräkningen. Med protokollets uppläsning är omröstningsförrättningen avslutad.

Sedan tid för besvär mot förrättningen utgått, insändes till inrikesdepartementet avskrift av sammanräkningsprotokollet jämte uppgift, huruvida besvär anförts.

15 §.

Sedan till inrikesdepartementet från länsstyrelserna inkommit protokoll över de av dem förrättade sammanräkningarna och omröstningsförrättningarna vunnit laga kraft, verkställas inför chefen för nämnda departement sammanräkning av de inom hela riket avgivna rösterna.

16 §.

Förmenar någon, att omröstningen icke försiggått i laga ordning, äger han att däröver hos Konungen anföra besvär. För sådant ändamål äger klaganden att hos länsstyrelsen äska behörigt protokollsutdrag. Protokoll bör inom tre dagar därefter till klaganden utlämnas; och skall han vid förlust av talan sist inom tio dagar efter omröstningsförrättningens slut med sina till Konungen ställda besvär inkomma till länsstyrelsen, som genom tillkännagivande i länskungörelserna och i ortstidning utsätter viss kort tid, inom vilken förklaring över besvären må av vederbörande till länsstyrelsen avgivas. Sedan denna tid tilländagått, har länsstyrelsen att besvären jämte de förklaringar, som må hava inkommit, ofördröjligen till Konungen insända för att i Dess regeringsrätt skyndsamt föredragas och avgöras.

17 §.

Det åligger kommunerna att tillhandahålla lämpliga omröstningslokaler och att gälda kostnaden för de anordningar, som äga samband därmed.

Röstsedlar, kuvert och omslag skola på statsverkets bekostnad tillhandahållas; och skola med avseende härå bestämmelserna i 96 § lagen om val till riksdagen äga motsvarande tillämpning.

18 §.

Angående statlig upplysningsverksamhet i samband med omröstningen skall gälla vad därom särskilt bestämmes.

I samband med propositionen har utskottet behandlat dels sex i anledning av propositionen väckta motioner, nämligen de likalydande motionerna nr 531 i första kammaren av herr *Bergman m. fl.* och nr 676 i andra kammaren av herr *Persson* i Växjö *m. fl.*, de likalydande motionerna nr 532 i första kammaren av herr *Werner m. fl.* och nr 675 i andra kammaren av herr *Pettersson* i Dahl *m. fl.*, samt de likalydande motionerna nr 533 i första kammaren av herrar *Ewerlöf* och *Ohlon* samt nr 674 i andra kammaren av herrar *Ohlin* och *Hjalmarsson*, utom i vad motionerna rör anslagsfrågan,

dels o c k två före propositionens avlämnande väckta motioner, nämligen

de likalydande motionerna nr 382 i första kammaren av herr *Andersson, Alvar*, och nr 470 i andra kammaren av herr *Wedén*.

I *motionerna I: 531 och II: 676* yrkas, »att riksdagen måtte besluta att folkomröstningen rörande principerna för en pensionsreform anordnas söndagen den 13 oktober och måndagen den 14 oktober 1957».

I *motionerna I: 532 och II: 675* hemställes, »att riksdagen vid behandlingen av propositionen nr 177 måtte hemställa hos Kungl. Maj:t, att den

likalydande ingressen på röstsedlarna vid den rådgivande folkomröstningen i pensionsfrågan den 13 oktober 1957 må formuleras sålunda:

'Avsikten är att höja folkpensionerna enligt pensionsberedningens förslag till 5 400 kronor för två ålderspensionsberättigade makar och till 3 600 kronor för ensamstående pensionstagare. Avsikten är vidare att bygga på dem med särskilda tilläggspensioner. Tre olika förslag har lagts fram om utformningen av sådana tilläggspensioner.'»

I motionerna I: 533 och II: 674, såvitt nu är i fråga, hemställes,

»att fjärde stycket i § 1 i Lag om folkomröstning i pensionsfrågan måtte få följande lydelse:

Förslag nr 3.

En frivillig, valfritt utformad tilläggspensionering, som utan statsbidrag behåller sitt värde. Pensioneringen kan ordnas enskilt eller gruppvis, genom avtal eller på annat sätt. Värdebeständigheten möjliggöres genom ändringar i gällande lagstiftning.

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala att ingressen till röstsedlarna bör lyda:

Avsikten är att successivt höja folkpensionerna så att de i fast penningvärde år 1968 uppgår till 5 400 kronor för makar och 3 600 kronor för ensamstående. Enighet råder härom. Däremot föreligger tre olika förslag om tilläggspensionering.»

Motionerna I: 382 och II: 470 utmynnar i yrkande »att riksdagen måtte besluta att folkomröstning skall äga rum om de olika huvudalternativen till lösning av pensionsfrågan». Om den vilande författningsändringen avseende folkomröstningsinstitutet icke vore definitivt genomförd, då beslut om folkomröstning i pensionsfrågan kunde vara önskvärt att fatta, hemställes alternativt, »att riksdagen för sin del ville besluta en lag om folkomröstning i ovan angivet ämne».

Beträffande de skäl motionärerna åberopat till stöd för sina yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna II: 470, II: 674, II: 675 och II: 676.

I vad propositionen och motionerna I: 533 och II: 674 icke behandlas i detta utlåtande har de hänvisats till statsutskottet och behandlas i dess utlåtande nr 130.

Inledning

År 1944 hemställde riksdagen om en förutsättningslös utredning angående möjligheten och lämpligheten av en obligatorisk pensionering av i enskild tjänst anställda. Chefen för handelsdepartementet tillkallade år 1947

ett antal utredningsmän för att verkställa utredning rörande ordnandet av en pensionering av anställda i privat tjänst. Sedermera fick utredningsmännen, som antog benämningen pensionsutredningen, bemyndigande att undersöka även de självständiga företagarnas pensioneringsproblem. Pensionsutredningen avgav år 1950 ett principbetänkande om allmän pensionsförsäkring (SOU 1950: 33). Över detta principbetänkande hördes ett stort antal myndigheter och organisationer.

År 1951 tillkallade chefen för handelsdepartementet vissa sakkunniga för att med beaktande av bl. a. kritiken i remissyttrandena utarbeta ett slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring. Dessa sakkunniga, som likaledes antog beteckningen pensionsutredningen, avlämnade år 1955 betänkande med förslag till allmän pensionsförsäkring (SOU 1955: 32).

Medan detta betänkande ännu var föremål för remissbehandling tillkallades i januari 1956 en beredning bestående av åtta ledamöter med uppdrag att inom socialdepartementet biträda vid fortsatt handläggning av frågan om en förbättrad pensionering och därmed sammanhängande spørsmål. De sakkunniga, som antog benämningen *allmänna pensionsberedningen*, har varit landshövdingen Per Eckerberg, ordförande, ledamoten av riksdagens första kammare Nils Aastrup, ledamöterna av riksdagens andra kammare Ernst Ahlberg och Harald Almgren, ledamoten av riksdagens första kammare Georg Carlsson, biträdande direktören i Svenska arbetsgivareföreningen Sven Hydén, sekreteraren i Landsorganisationen i Sverige Nils Kellgren och förste sekreteraren i Tjänstemännens centralorganisation Otto Nordenskiöld.

Allmänna pensionsberedningen, som utgivit ett sammandrag (SOU 1956: 31) av remissyttrandena över pensionsutredningens slutliga förslag, har den 6 februari 1957 överlämnat betänkande om förbättrad pensionering (SOU 1957: 7). Över detta betänkande har efter remiss yttranden avgivits av statskontoret, socialstyrelsen, riksförsäkringsanstalten, riksräkenskapsverket, pensionsstyrelsen, försäkringsinspektionen, riksskattenämnden, överståthållarämbetet och samtliga länsstyrelser, utom länsstyrelserna i Östergötlands och Gävleborgs län, vidare av statens organisationsnämnd, centrala uppbördsnämnden, statistiska centralbyrån, fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Handelns arbetsgivareorganisation, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, Kooperativa förbundet, Riksförbundet Landsbygdens folk, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Statstjänstemännens riksförbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska Personal-Pensionskassan (SPP), Sveriges folkpensionärers riksförbund, Svenska bankföreningen och Sveriges lantbruksförbund. Vidare har ett antal organisationer inkommit med yttranden i

ärendet. I propositionen uttalas att avsikten är att de omkring 60 yttrandena över betänkandet inom en nära framtid skall publiceras.

Departementschefen

Föredragande departementschefen, statsrådet Nilsson, har i propositionen anfört bl. a. följande.

»De förslag som framlagts i allmänna pensionsberedningens betänkande skall jag här beröra endast i de delar som är väsentliga i detta sammanhang. Rörande innehållet i övrigt får jag hänvisa till betänkandet.

Enligt allmänna pensionsberedningens mening bör en pensionsreform medföra en allmän förbättring av pensionsförhållandena för dem som har behov därav. Beredningen har funnit det naturligt att lösningen av pensionsfrågan sker med utgångspunkt i folkpensioneringen. Dess ledamöter har framlagt ett gemensamt förslag om förbättringar av folkpensioneringen avseende i främsta rummet vissa höjningar av pensionsbeloppen, vilka jag kommer att beröra i det följande, jämte en viss avveckling av den nuvarande inkomstprövningen. Man har emellertid varit på det klara med att enbart en reformering av folkpensioneringen inte är tillfyllest för att lösa pensionsfrågan.

Då det gäller spørsmålet hur de pensionsanordningar bör vara beskaffade som är önskvärda för vissa befolkningsgrupper eller enskilda individer såsom komplettering av förmånerna från folkpensioneringen, har emellertid olika meningar yppats inom beredningen. Sålunda har tre olika förslag till tilläggs pensionering framlagts. Samtliga förslag är av principkaraktär. Visserligen har betänkandet i vissa avseenden fått en tämligen detaljerad utformning, men detta har skett i syfte att ge önskvärd åskådlighet åt förslagets innebörd. Beredningens avsikt har sålunda varit att ge statsmakterna underlag för ett avgörande i frågan efter vilka riktlinjer en pensionsreform bör gestaltas.

Även för egen del finner jag det lämpligt att ett principbeslut fattas i pensionsfrågan, innan mera detaljerade förslag framlägges för riksdagen. Av skäl som beröres i det följande anser jag emellertid att före detta beslut bör anordnas en rådgivande folkomröstning rörande principerna för en pensionsreform.

Jag övergår nu till att redogöra för huvuddragen i de tre förslagen och för de principiella överväganden, som legat till grund för dem.

Ordföranden herr Eckerberg samt *ledamöterna herrar Almgren, Kellgren* och *Nordenskiöld* har inte funnit det möjligt att på annat sätt än genom en författningsreglerad obligatorisk tilläggs pensionering lösa frågan om en tillfredsställande pensionering för löntagarna. De har förordat att inom

folkpensioneringens ram anordnas en obligatorisk tilläggs-pensionering för löntagarnas del. Tilläggs-pensionerna skall vara värdebeständiga, varvid förutsättes att samma automatiska indexreglering, som gäller för botten-pensioneringen (folkpensioneringen), skall tillämpas på tilläggs-pensioneringen. De värdebeständiga tilläggs-pensionerna skall bekostas genom årliga avgifter, vilka erlägges av arbetsgivarna som ett kollektiv, och genom avkastningen av fonderade avgifter.

I syfte att tillgodose även andra förvärvsarbetande, som kan anses ha särskilt behov av en tilläggsförsäkring till folkpensioneringen, har dessa fyra ledamöter föreslagit att inom folkpensioneringssystemet dessutom skall finnas en mera begränsad, kompletterande pensionering av frivillig natur. Denna tilläggs-pensionering skall bekostas genom avgifter av de försäkrade. Tilläggs-pensionerna skall vara värdebeständiga. I den mån försäkringsavgifter och fondavkastning inte förslår — särskilt på grund av pensionernas värdebeständighet — erfordras bidrag av statsmedel.

Som allmän motivering för sin ståndpunkt har de fyra förslagsställarna anfört i huvudsak följande (betänkandet avd. III sid. 63—65).

Ett betydande antal löntagare äger rätt till tjänstepension vid sidan av folkpensionen. Detta gäller i stor utsträckning tjänstemännen, medan arbetarna i betydligt mindre omfattning erhållit pensionsrätt. Pensionsförmånerna är vidare av mycket olika beskaffenhet. På tjänstemannasidan har de i många fall nått en relativt gynnsam nivå men även här är de mycket splittrade med olika utformning för skilda förelag och branscher. På arbetarsidan är, där pensioner förekommer, dessa som regel mycket blygsamma och säkerheten för lämnade utfästelser mindre. De enda större grupper, för vilka enhetliga pensionssystem med i stort sett goda förmåner uppbyggts, är de stats- resp. kommunalanställda. Det system som gäller för dessa grupper medför även en viss följsamhet till värde- och standardutveckling, medan anpassning i detta hänseende i mycket ringa utsträckning innefattas i de pensionssystem som förekommer inom det privata näringslivet.

Från löntagarnas sida har det ansetts naturligt att pensionerna, i den mån de går utöver en rimlig minimistandard, ställes i viss relation till de inkomstförhållanden som gällt för vederbörande såsom aktiv. I detta avseende är såsom nedan framhålles behoven ej lika enhetliga för de självständiga företagarna.

Vid ett ställningstagande till frågan hur ett efter den tidigare inkomsten differentierat pensionsskydd bör utformas kan olika principiella synpunkter framhållas. Å ena sidan har i remissyttrandena över pensionsutredningens förslag gjorts gällande, att samhället ej bör befatta sig med annat än att garantera varje medborgare ett visst måttligt minimiskydd i pensionshänseende och att vad som därutöver krävs för ett tillfredsställande skydd bör lämnas till de enskilda individerna eller parterna på arbetsmarknaden att avgöra och ordna. Å andra sidan har framhållits, att frågan om samhällets medverkan icke kan göras till en principfråga, utan att denna fråga främst gäller hur ett för olika samhällsgrupper erforderligt pensionsskydd lämpligast kan uppnås. Den sistnämnda synpunkten synes vara av avgörande betydelse.

Det bör här erinras om att samhället i andra avseenden, exempelvis i fråga

om trygghet mot inkomstbortfall vid sjukdom och yrkesskada, icke ansett hinder föreligga mot att lagstiftningsvägen anordna en försäkring för förmåner som differentierats efter inkomst. För den enskilde löntagaren måste det vara vida svårare att själv skapa ett tillfredsställande pensionsskydd vid ålderdom, död eller invaliditet än att trygga försörjningen vid mera kortvarig sjukdom. Pensioneringen är nämligen normalt av långtidskaraktär och kräver därför, i motsats till sjukförsäkringen, sådana anordningar som endast kan åstadkommas genom planering på längre sikt.

Skulle till parterna å arbetsmarknaden överlämnas att avtalsvägen besluta rörande pensioneringen, kan befaras, att pensionssystemen skulle få en mycket splittrad karaktär med olika utformning för skilda företag och branscher. Erfarenheten från gällande pensionssystem pekar i denna riktning. Vidare bör framhållas att trots den utbredning, som arbetsmarknadens organisationer har, icke obetydliga grupper står utanför de fackliga organisationerna eller arbetsgivarsammanslutningarna.

I detta sammanhang bör framhållas, att i den mån pensioneringen ordnas efter likartade grunder för alla löntagare, så blir det lättare för en anställd att byta anställning eller att övergå till verksamhet som självständig företagare utan att hänsyn till pensionen behöver inverka. Ur samhällets synpunkt måste det anses betydelsefullt, att en önskvärd omställning av arbetskraft inte skall påverkas av pensionsförhållandena.

På längre sikt bör det även vara en fördel ur administrativ synpunkt, att ett pensionssystem skapas som endast i relativt ringa omfattning tarvar kompletteringar genom den enskildes eller hans arbetsgivares försorg. Å andra sidan torde inget pensionssystem, hur fullkomligt det än kan synas vara, onödiggöra alla kompletteringar med hänsyn till speciella yrkesgruppers ställning. Detta kan gälla både ifråga om pensionsålder och andra förmåner.

De hittillsvarande pensionssystemen inom det privata näringslivet har endast i mycket ringa utsträckning löst frågan om värdebeständighet av pensionsförmånerna. Denna fråga, som under senare tid kommit att tilldra sig ökad uppmärksamhet med hänsyn till osäkerheten i penningvärdeutvecklingen och de erfarenheter som inte minst efterkrigstiden fört med sig, låter sig lättast lösas inom ramen för ett obligatoriskt system, byggt i första hand på fördelningsteknikens grundval. Införande av värdebeständighet i ett frivilligt system av stor omfattning kräver åtgärder inom den ekonomiska politiken, vilkas verkningar inte kan bedömas, samt föranleder ingrepp på många lagstiftningsområden. — — —

En begränsning av den obligatoriska tilläggpensioneringen till att avse löntagare kan motiveras med att en mycket betydande del av de självständiga företagarna innehar tillgångar i form av fastigheter eller rörelse, som ger avkastning även då vederbörandes egen arbetsinsats minskas eller upphör. Det torde också ofta förhålla sig så att företagarna finner det förmånligare att i sin rörelse investera vad som motsvarar de pensionsavgifter, som skulle uttagas av dem i ett obligatoriskt system, än att erlagga dessa medel till pensionssystemet. Till vad nu sagts kommer att det kunde bli svårt att av vissa mindre företagare uttaga de premier, som skulle vara erforderliga för att täcka kostnaderna för deras obligatoriska försäkring. Med hänsyn till att ett behov av en pensionsförsäkring utöver bottenförsäkringen föreligger hos ett inte obetydligt antal företagare bör dock inom försäkringssystemet inrymmas en frivillig pensionsförsäkring. Denna måste emellertid begränsas rela-

tivt starkt i fråga om förmånernas storlek, om staten skall garantera värdebeständigheten av dessa, något som synes önskvärt.

Ledamöterna herrar Aastrup, Ahlberg och Hydén har funnit övervägande skäl tala mot en allmän eller en till löntagare begränsad obligatorisk pensionsförsäkring. Enligt deras mening bör frågan, huruvida löntagare och andra skall utnyttja en del av sina inkomster till komplettering av folkpensionen liksom formerna för denna påbyggnad bestämmas av dem själva, gruppvis genom deras organisationer eller individuellt. I anslutning härtill har de utformat ett förslag till ett system för frivillig påbyggnad av folkpensioneringen huvudsakligen genom kollektivavtal eller andra kollektiva anslutningsplaner. Förslaget innebär att genom medverkan av de stora arbetsmarknadsparterna m. fl. upprättas en eller ev. flera försäkringsinrättningar, i vilka kollektivt eller enskilt tecknade pensionsförsäkringar kan erhållas. Det framhålls, att en bestående försäkringsinrättning därvid kan utnyttjas, exempelvis SPP. Vidare förutsättes att, sedan en detaljerad plan för den frivilliga pensioneringen utarbetats, arbetsmarknadens topporganisationer i ett s. k. ramavtal åtager sig att verka för planens realiserande och för anslutning av vederbörande underorganisationer. Värdebeständighet av pensionerna anges kunna åstadkommas genom den samlade effekten av: 1) premier som följer levnadskostnaderna, 2) lån till företag av deras egna premier mot värdefasta skuldbevis, 3) friare placeringsregler för fondmedlen i övrigt, bl. a. utnyttjande av en framtida kapitalmarknads möjligheter till placering i värdefasta obligationer och reverser, samt 4) disposition av vissa överskott på försäkringsrörelsen. Härutöver förutsättes att en tillfällig höjning av premierna kan göras för att helt eller i huvudsak trygga pensionernas värdebeständighet i vissa krissituationer.

Inom detta pensioneringssystem bör vidare möjlighet öppnas för försäkringsinrättningar att meddela individuella pensionsförsäkringar för dem som inte har tillfälle till ett kollektivt uppträdande. I denna del anvisar förslaget vägar för hur pensionerna skall ges i möjligaste mån värdebeständig karaktär genom indexreglerade premier, överföring av ränteöverskott till premiereserven samt friare placeringsmöjligheter för fondmedlen även som utnyttjande av värdefasta obligationslån och andra sådana skuldbevis, om dylika tillföres kapitalmarknaden.

De tre förslagsställarna har allmänt motiverat sitt ställningstagande på följande sätt (betänkandet avd. IV sid. 121—124).

Med den reformerade folkpensioneringen som grund är det möjligt att bygga upp en tilläggsförsäkring med rikt utrymme för de variationer i skilda avseenden, som anpassningen efter olika behov kräver. Detta kan ske i en frivillig men inte i en obligatorisk försäkring.

Genom en valfri komplettering av folkpensionen undviks såvitt angår tilläggsförsäkringen en rad besvärliga anpassningsproblem som uppkommer när en obligatorisk löntagarförsäkring omsluter stora grupper, som

redan på annat sätt tillförsäkrats för dem acceptabla pensionsförmåner. Detta gäller för betydande grupper av stats- och kommunalanställda med reglerad pensionsrätt, för tjänstemän vid halvstatliga monopolföretag m. fl. men jämväl i viss utsträckning för arbetstagare inom det enskilda näringslivet. — — —

Det är angeläget att erinra om att förutsättningen för en väsentlig förbättring av pensionärernas materiella standard nu och framdeles beror inte allenast av den under varje tid aktiva generationens beredvillighet att påtaga sig härför erforderliga uppoffringar utan i lika hög grad av folkhushållets förmåga att genom ökad produktion och produktivitet säkra det ekonomiska underlaget. Då här förordas en frivillig, på premiereservsystem uppbyggd komplettering av folkpensionen framför en obligatorisk, i princip på fördelningssystem grundad försäkring, göres detta även av det skälet, att premiereservsystemet, vid i övrigt lika förutsättningar, medför ett större och därtill vid stigande nationalinkomst permanent sparande. Härjämte ökas garantierna för att sparmedlen i skäligen utsträckning kommer den utvecklingsfrämjande produktionen till del, vilket även ur pensionärsynpunkt är av största betydelse.

Enligt en numera allmänt omfattad åsikt är pensionen successivt intjänad lön. En obligatorisk pensionsförsäkring av föreslagen typ innebär alltså, att en del av arbetsersättningen eller i varje fall dess fördelning på lön och pension regleras i lag. Arbetsmarknadens parter har hittills energiskt sökt värja sig mot varje statligt intrång i sin rätt att obudna förhandla och träffa uppgörelser om arbetsersättningen. En uppluckring av denna för arbetsmarknadsparternas verksamhet grundläggande regel inger allvarliga betänkligheter.

Bedömningen av ett frivilligt system beror givetvis i hög grad på den omfattning i vilken pensionsfrågan för i detta avseende eftersatta arbetstagargrupper kan förväntas bli löst. Det torde finnas all anledning att räkna med en snabb utveckling. Härför talar redan den utbredning som den frivilliga tjänstepensioneringen fått under senare tid trots inflationens tillbakahållande verkan och de hinder, som inkomstprövningen av en del av folkpensioneringen utgjort, och trots att pensionsfrågan under nära tio år legat under utredning, vilket kommit många företagare att ställa sig avvaktande. — — — Ett stöd för en gynnsam prognos utgör också det förhållandet att arbetarna på senare tid visat ett starkt och växande intresse för denna anställningsförmån och att arbetsgivarna numera allmänt önskar lösa de anställdas pensionsproblem. Att så är fallet framgår bl. a. av ett år 1954 av Svenska arbetsgivareföreningen publicerat förslag.

Frågan om hur pensionstagarna skall kunna skyddas mot inflationsrisker är av central betydelse. I bedömningen av ett pensionssystem — även ett sådant byggt på frivillig grund — måste alltså ingå en granskning av dess möjligheter att bereda de försäkrade ett tillfredsställande skydd mot verkan av penningvärdeförsämringar. — — —

I det obligatoriska systemet kan pensionstagarnas förmåner och därmed dessas anpassning till förskjutningar i levnadskostnaderna visserligen formellt säkerställas genom lagstiftning, men detta allenast så länge denna i nu ifrågakommande avseende förblir oförändrad. Eftersom statsmakterna är oförhindrade att ändra dessa grunder blir värdebeständigheten även i detta fall till sist beroende av deras vilja och förmåga att beakta pensionstagarnas intressen och moraliska rätt. Vad åter beträffar försäkringsföretag med till-

stånd att meddela föreslagen frivillig pensionsförsäkring enligt premiereservsystem svarar detta med alla sina tillgångar för gjorda åtaganden. Den försäkrade har gentemot försäkringsinrättningen samma civilrättsliga skydd för sina intressen, som eljest gäller för avtal och i andra ekonomiska sammanhang. — — — Den försäkrades rätt till förmåner till visst nominellt belopp kan sålunda sägas vara hundraprocentigt tryggad. Någon garanti för försäkringsförmånernas realvärde ger däremot inte premiereservsystemet i dess hittills tillämpade form. Därför erfordras härvidlag vissa reformer. Att trygga värdebeständigheten av den frivilliga försäkringens pensionsförmåner är av väsentlig betydelse, även om folkpensionen ger trygghet för en viss grundpensions realvärde, när den föreslagna folkpensionsreformen genomförs. — — —

Rätt till friare placering av försäkringsbolagens fondmedel kan förbättra förutsättningarna för en lösning av värdesäkringsproblemet. Än större betydelse har dock ökade möjligheter till placering i värdefasta skuldbevis eller reala tillgångar. I sammanhanget bör därför understrykas önskvärdheten av att kapitalmarknaden tillföres värdebeständiga obligationer. I föreliggande situation förutsättes att i koncessionen för försäkringsinrättningar av nu ifrågavarande slag en liberalisering medgives av placeringsreglerna enligt lagen om försäkringsrörelse.

Ledamoten herr Carlsson har i särskilt yttrande förklarat sig inte kunna biträda vare sig förslaget om obligatorisk tilläggs pensionering eller vad som föreslagits av sistnämnda tre ledamöter. Denne har i stället förordat att genom statens försorg skall anordnas en i fråga om pensionsbeloppens storlek mera begränsad och från individens synpunkt frivillig pensionering till komplettering av folkpensioneringen.

Herr Carlsson har rörande sin ståndpunkt till pensionsfrågan anfört bl. a. följande (betänkandet sid. 158—160).

Det är icke endast den ekonomiska tryggheten på ålderdomen, som det är angeläget att tillgodose. Antalet åldringar ökar hastigt under kommande årtionden. Av den prognos, som pensionsberedningen framlägger, framgår att denna ökning kan väntas bli större än vad man tidigare räknat med. Redan nu är vårdresurserna för åldringarna i vårt land otillräckliga. Vi står inför växande anspråk på vårdmöjligheter i form av kronikerhem, sjukhus och ålderdomshem. Åldringarnas bostadsproblem kräver ökade insatser. Även om pensionerna spelar en viktig roll för de gamlas möjligheter att reda sig på ålderdomen, är det uppenbart att en rad av de antydda vårdbehoven måste tillgodoses genom samhällets försorg. Samhället kan endast göra detta, om det får tillräckliga ekonomiska resurser till sitt förfogande. Det måste därför enligt min mening ske en avvägning mellan utgifterna för pensionsändamål och utgifterna för andra former av stöd, hjälp och vård åt pensionärer.

Genom den av beredningen enhälligt förordade förbättringen av folkpensionerna kommer medborgarna att garanteras en relativt tillfredsställande ekonomisk trygghet på ålderdomen. För stora medborgargrupper torde de föreslagna folkpensionerna tillsammans med eventuella besparingar eller avkastning av fastighet eller rörelse medgiva en tillfredsställande levnadsstandard även på ålderns dagar. Den i avd. III förordade obligatoriska

tilläggsförsäkringen för löntagare kan jag ej biträda framförallt med hänsyn till de bekymmersamma ekonomiska förhållanden under vilka ett stort antal mindre företag inom låglönegrupperna arbetar. Kostnaderna för den obligatoriska tilläggsförsäkringen kommer för vissa av dessa företag att vålla oöverstigliga svårigheter, därest de skall bäras av företagen.

Jag kan icke heller biträda den i avd. IV föreslagna s. k. frivilliga tilläggsförsäkringen. I ett land, där man för en politik som syftar till full sysselsättning, visar redan nu erfarenheterna på arbetsmarknaden att en frivillig pensionsförsäkring i stort sett kommer att få samma verkningar för de små, ekonomiskt svaga företagen som en obligatorisk försäkring. Förslagsställarna räknar själva med att försäkringen snabbt skall byggas ut. Frivilligheten är i viktiga avseenden endast skenbar, sedd ur såväl den enskilde företagarens som den anställdes synpunkt, enär pensionsförmånernas omfattning kommer att fastställas genom kollektivavtal. Därtill kommer att kostnaderna för det frivilliga systemet, särskilt under de första årtiondena, förefaller att bli högre än kostnaderna för det obligatoriska. Här står man emellertid inför en, enligt min mening, grundläggande svaghet och oklarhet i det s. k. frivilliga systemet. Man vet icke på förhand vad det i framtiden kan leda till. Pensionsförmånerna är icke definitivt bestämda utan väntas successivt öka och samtidigt eftersträvas en värdebeständighet inom pensionssystemet, vars ekonomiska konsekvenser icke kan överblickas.

En säkrare grund för en ytterligare förbättrad framtida ålderdomspensionering än de ovannämnda alternativen utgör enligt min mening ökade möjligheter till investeringar inom såväl näringslivet som inom den offentliga sektorn och ökade anslag till forskning m. m.

Med hänsyn till det anförda kunde det enligt herr Carlssons mening ligga nära till hands att stanna vid den av beredningen enhälligt förordade förbättringen av folkpensioneringens grundbelopp. Då han emellertid funnit, att det råder en betydande grad av optimism rörande den möjliga framstegstakten och de inom räckhåll liggande standardhöjningarna för vårt folk och då han samtidigt är medveten om att de föreslagna pensionsbeloppen i vissa fall kan anses otillräckliga, har han stannat för att förorda, att den av herrar Eckerberg, Almgren, Kellgren och Nordenskiöld behandlade frivilliga kompletteringsförsäkringen icke inskränkes till sin omfattning på det sätt, som av dem förordats. Denna borde i stället utbyggas i form av en allmän kompletteringsförsäkring till folkpensioneringen och stå öppen för alla och envar. Det bör sålunda enligt herr Carlssons mening öppnas möjlighet för alla löntagare eller företagare att individuellt och kollektivt inbetala premier till denna försäkring, som skall göra det möjligt för dem att utöver utgående grundförmåner från folkpensioneringen tillförsäkra sig tilläggsförsäkring av viss omfattning. Denna begränsade frivilliga försäkring skulle genom den föreslagna värdebeständighetsgarantin komma att bibehålla sitt realvärde på samma sätt som folkpensionen.

Herr Carlsson har understrukit, att premiesättningen bör ske efter försäkringsmässiga grunder och att staten bör garantera värdebeständigheten. Därest kostnaderna visade sig medföra så höga premier, att de små inkomst-

tagarna endast med svårighet kunde använda sig av den förmån, som samhället här skulle ställa till förfogande, borde dock enligt hans mening möjligheterna att reducera den enskildes kostnader genom ett lämpligt utformat statsbidrag beaktas vid utarbetandet av förslaget detaljer. Herr Carlsson har vidare betonat, att den betydande förmån, som den av samhället garanterade värdebeständigheten utgör, av ekonomiska skäl synes kunna beredas endast i begränsad utsträckning.

Som en anmärkning till alla alternativen må nämnas, att beredningen har förutsatt, att pensionsstyrelsens nuvarande frivilliga försäkring skall bestå även i fortsättningen. Huruvida den kan behöva utbyggas eller eljest reformeras torde enligt beredningens mening inte kunna närmare bedömas förrän statsmakterna tagit ställning till de frågor om tilläggspensionering som upptagits i samband med beredningens arbete.

I enlighet med min i det föregående deklarerade ståndpunkt har jag här endast återgivit de principiella avsnitten av beredningens betänkande. Därutöver har i betänkandet behandlats en rad frågor som avser den närmare utformningen av de föreslagna pensionssystemen. Vad angår pensionsnivån kan nämnas, att beredningen som mål för höjningen av folkpensioneringens förmåner uppställt, att en ensamstående pensionstagares allmänna ålderspension successivt skall höjas från nuvarande 2 150 kr om året till 3 600 kr den 1 juli 1968. För två ålderspensionsberättigade makar, vilka nu tillsammans erhåller 3 440 kr om året i allmän ålderspension, borde eftersträvas ett belopp av 5 400 kr vid nyssnämnda tidpunkt. I fråga om tilläggspensioneringen har herrar Eckerberg, Almgren, Kellgren och Nordenskiöld föreslagit sådana regler för pensionsberäkningen inom den obligatoriska tilläggspensioneringen för löntagare, att den sammanlagda botten- och tilläggspensionen för en ålderspensionär uppgår till minst 65 % av den på visst sätt beräknade medellönen. Inom den av dessa fyra ledamöter föreslagna frivilliga tilläggspensioneringen för andra förvärvsarbete får tilläggspensionen uppgå till högst ca 3 000 kr räknat i nuvarande penningvärde. En begränsning till 3 000 kr har vidare föreslagits av herr Carlsson för den av honom förordade tilläggspensioneringen för löntagare, företagare och andra. Herrar Aastrup, Ahlberg och Hydén har helt naturligt inte kunnat göra några motsvarande uttalanden om pensionsnivån, eftersom denna enligt deras alternativ skall fastställas genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter eller eljest genom överenskommelser.

Pensionsnivån är självfallet en fråga av stor ekonomisk och praktisk betydelse, men den synes inte ligga på det principiella planet utan torde närmast utgöra en avvägningsfråga. De spörsmål som rör fonderingen inom pensionssystemen och förvaltningen av uppkommande pensionsfonder är också mycket betydelsefulla. De får emellertid i förevarande sammanhang

anses vara sekundära i förhållande till valet av grunder för pensioneringen. Jag har följaktligen inte här ansett mig böra gå närmare in på dessa frågor.

Vid remissbehandlingen av beredningens betänkande har man allmänt intagit en positiv hållning till tanken på förbättringar av folkpensioneringen, ehuru olika meningar framförts beträffande förutsättningarna för genomförandet av det av beredningen föreslagna programmet för dessa förbättringar. Beredningens uppfattning att en förbättrad folkpensionering bör utgöra grundvalen för en lösning av pensionsfrågan delas av de flesta remissorganen.

Vad åter angår principerna för utformningen av tilläggs-pensioneringen har flertalet remissorgan funnit, att lösningen bör sökas efter någon av de linjer, som de framlagda alternativen erbjuder. Opinionsen i den mån den återspeglas i remissen är mycket splittrad inför de förslag som presenterats. En del önskar, att det av herrar Eckerberg, Almgren, Kellgren och Nordenskiöld framlagda förslaget genomföres mer eller mindre oförändrat, under det att några finner att det bör överarbetas. Andra åter anser, att det av herrar Aastrup, Ahlberg och Hydén förordade alternativet bör realiseras efter större eller mindre överarbetning. Några önskar att de av herr Carlsson angivna riktlinjerna bör göras till föremål för ytterligare bearbetning.

Vidare finns bland remissorganen å ena sidan sådana, som tar ställning till frågan hur tilläggs-pensioneringen i princip bör ordnas men som inte anser sig kunna förorda något av de framlagda förslagen, och å andra sidan sådana, som anser att man bör undersöka möjligheterna till en samlande lösning i pensionsfrågan och därför förordar en kompromiss.

Slutligen har ett mindre antal remissorgan inte tagit någon bestämd ståndpunkt till principfrågan hur tilläggs-pensioneringen bör ordnas.

Någon närmare redovisning av de olika remissorganens ståndpunktstaganden och synpunkter finner jag inte vara erforderlig i detta sammanhang. Jag vill erinra om att samtliga yttranden kommer att publiceras inom en nära framtid.

Av den allmänna diskussion som förts i pensionsfrågan framför allt under innevarande år har framgått, att denna fråga väckt stort intresse bland medborgarna. Allmän enighet synes råda om förbättringen av folkpensionerna. Däremot har debatten visat, att meningarna är synnerligen delade om vilka principer som bör vara vägledande för en pensionsreform i övrigt. Förespråkare finns för vart och ett av de tre alternativ i fråga om tilläggs-pensioneringen, vilka angivits i allmänna pensionsberedningens betänkande. I olika sammanhang — bl. a. i motioner som väckts till årets riksdag redan innan pensionsberedningen avlämnat sitt betänkande — har framförts förslag om att medborgarnas uppfattning skall inhämtas genom en rådgivande folkomröstning i frågan.

Det kan visserligen göras gällande att pensionsfrågan är så komplicerad att den mindre väl lämpar sig för en folkomröstning. Med hänsyn till de starka önskemål, som framkommit om att folkets mening i denna ordning inhämtas före statsmakternas ställningstagande, vill jag emellertid för egen del ej tillmäta invändningarna mot en folkomröstning avgörande betydelse. Den upplysningsverksamhet som kommer att föregå omröstningen bör kunna ge medborgarna erforderligt underlag för en bedömning av frågan. Jag förordar därför att en allmän folkomröstning anordnas rörande principerna för en pensionsreform. Folkomröstningen bör enligt min mening gälla de grundsatser varpå de tre framlagda förslagen till pensionsfrågans lösning vilar.

Det synes mig angeläget att omröstningen äger rum utan onödigt uppskov. Emellertid måste en inte alltför kort tid reserveras för att förbereda och genomföra den av mig nyss berörda upplysningsverksamheten. Själva omröstningen kräver uppenbarligen också vissa förberedelser. Jag föreslår såsom lämplig dag för omröstningen söndagen den 13 oktober 1957.

Jag vill erinra om att det grundläggande stadgandet om rådgivande folkomröstning upptages i 49 § 2 mom. regeringsformen. Vid 1954 års riksdag antogs såsom vilande ändrad lydelse av nämnda stadgande jämte därtill anslutande bestämmelser i riksdagsordningen. Denna författningsändring, som syftade till ett utbyggande av folkomröstningsinstitutet i viss omfattning, är emellertid alltjämt beroende på vidare grundlagsenlig behandling. I en den 29 mars 1957 avlåten proposition, nr 168, har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen, att beslut över nämnda författningsändring skall uppskjutas till 1960 års riksdag.

Enligt den lydelse av 49 § 2 mom. regeringsformen, som fortfarande gäller, ankommer det på Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt att besluta om allmän folkomröstning, när det i ärende av särskild vikt prövas nödigt att före dess avgörande inhämta folkets mening. Beslutet skall ges formen av samfällt stiftad lag, vilken skall innehålla bestämmelser om den eller de frågor som skall besvaras samt om tid och sätt för omröstningen.

Vid folkomröstningen i höst bör envar få tillfälle att ange vilket av de tre förslagen till pensionsfrågans lösning som han föredrar. Det kan diskuteras huruvida därvid bör begagnas en gemensam röstsedel för de tre alternativen eller tre skilda röstsedlar. Det kan nämnas, att 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning i sitt betänkande angående allmän folkomröstning (del II, SOU 1952: 7) ansett, att man då alternativa frågor framställs vid omröstningen bör begagna röstsedlar av enhetlig typ, på vilka samtliga alternativ anges med utrymme för markering av den röstandes ställningstagande. Jag anser emellertid, att det med ett sådant förfarande skulle föreligga betydande risker för att de röstande gör misstag vid markeringen på röstsedeln eller av förbiseende underlåter att göra någon markering. Denna synpunkt har även framkommit vid remissbehandlingen av betänkandet.

Jag vill i stället förorda, att skilda röstsedlar användes och att den röstande ges tillfälle att ange sin mening genom att avlämna en röstsedel, som innehåller en kort beskrivning av huvuddragen i det förslag, till vilket han ansluter sig. Den röstande synes emellertid även böra ges möjlighet att genom avlämnande av blank röstsedel ange, att han inte önskar rösta för något av förslagen.

Vad beträffar texten på röstsedlarna bör beaktas att de tre förslagen har det gemensamt, att förbättringar av den nuvarande folkpensioneringen förutsättes komma till stånd och att den förbättrade folkpensionen skall utgöra grunden för tilläggs pensioner. Det synes lämpligt att detta förhållande kommer till uttryck i en likalydande ingress på var och en av de ifrågavarande röstsedlarna.

Röstsedlarna för de tre förslagen synes lämpligen böra numreras.

Som nummer 1 bör upptagas det förslag, som förutsätter medverkan från staten i relativt betydande utsträckning, d. v. s. det av herrar Eckerberg, Almgren, Kellgren och Nordenskiöld förordade alternativet. Här krävs nämligen lagstiftning om rätt till värdebeständig tilläggs pension för löntagare och vidare lagstiftning om frivillig försäkring för tilläggs pension av begränsad omfattning för andra förvärsarbetande, i det senare fallet med ekonomisk garanti från staten i fråga om värdebeständigheten.

Som nummer 2 bör upptagas det av herr Carlsson föreslagna alternativet, vilket kräver statens medverkan genom lagstiftning om frivillig försäkring för tilläggs pension av begränsad omfattning för löntagare, företagare och andra, varvid staten ekonomiskt garanterar värdebeständigheten.

Som nummer 3 bör slutligen upptagas det alternativ, som förordats av herrar Aastrup, Ahlberg och Hydén. Statens medverkan inskränkes här till vissa ändringar i redan gällande lagstiftning. Dessa lagändringar skall dels jämna vägen för tilläggs pensionering genom frivilliga anordningar — genom kollektivavtal eller på annat sätt — och dels skapa formella möjligheter för ordnande av värdebeständighet på tilläggs pensionerna. Staten skall dock inte ikläda sig någon värdebeständighetsgaranti, utan det får ankomma på parterna att ordna värdebeständighet i den omfattning som de önskar och som visar sig möjlig.

Under återopande av det anförda förordar jag, att röstsedlarna nr 1—3 förses med en *likalydande ingress*, som lämpligen kan formuleras sålunda:

Avsikten är att höja folkpensionerna. Avsikten är vidare att bygga på dem med särskilda tilläggs pensioner. Tre olika förslag har lagts fram om utformningen av sådana tilläggs pensioner.

Den efterföljande texten på de olika röstsedlarna synes böra ges följande lydelse.

Röstsedel nr 1:

Jag röstar för

Förslag nr 1

Detta förslag innebär:

Löntagare får lagfäst rätt till tilläggspensioner, som avpassas efter tidigare lön och behåller sitt värde.

Andra förvärvsarbetande — företagare m. fl. — får möjlighet att till begränsat belopp frivilligt försäkra sig för tilläggspensioner, som med garanti av staten behåller sitt värde.

Röstsedel nr 2:

Jag röstar för

Förslag nr 2

Detta förslag innebär:

Löntagare, företagare och andra får möjlighet att till begränsat belopp frivilligt försäkra sig för tilläggspensioner, som med garanti av staten behåller sitt värde.

Röstsedel nr 3:

Jag röstar för

Förslag nr 3

Detta förslag innebär:

Löntagare, företagare och andra får frivilligt försäkra sig för tilläggspensioner, och i gällande lagstiftning genomföres ändringar, som underlättar att tilläggspensionerna utan garanti av staten behåller sitt värde. Anslutningen till tilläggspensioneringen kan ske genom kollektivavtal eller genom andra överenskommelser, enskilt eller gruppvis.

I enlighet med det anförda har jag låtit utarbета ett förslag till *lag om folkomröstning i pensionsfrågan*. Förslaget har uppgjorts efter mönster av lagen den 27 maj 1955 (nr 265) om folkomröstning angående högertrafik¹, vilken lag i fråga om förfarandet vid röstningen och de yttre anordningarna i samband därmed anslöt sig till bestämmelserna för val till riksdagens andra kammare. Det uppgjorda förslaget skiljer sig från 1955 års folkomröstningslag endast i de avseenden som föranledes av att frågeställningen denna gång blir annorlunda än vid trafikomröstningen (1, 4 och 6 §§, 9 § 2 st. samt 13 § 1 st.)»

¹ Jfr prop. 1955: 112.

Utskottet

Pensionsfrågan har varit föremål för livlig debatt och väckt stort intresse i vida kretsar. Diskussionen har på senare tid helt naturligt främst anknutits till de förslag till frågans lösning, som presenterats i allmänna pensionsberedningens i februari innevarande år framlagda betänkande angående förbättrad pensionering. Av den förda debatten synes framgå att enighet i stort sett råder om att en förbättring av folkpensionerna bör komma till stånd. Däremot föreligger starka meningsmotsättningar rörande vilka principer som bör vara vägledande när det gäller en pensionsreform i övrigt. Att så är fallet framgår bl. a. av att mycket delade meningar i frågan rått såväl inom pensionsberedningen som under remissbehandlingen av beredningens betänkande. Det kan således konstateras, att förespråkare finns för vart och ett av de tre förslag i fråga om tilläggs-pensioneringen, som angivits i betänkandet.

I skilda sammanhang har den tanken förts fram, att medborgarnas uppfattning i pensionsfrågan borde inhämtas genom en rådgivande folkomröstning. Förslag härom har bl. a. framlagts i de i början av årets riksdag väckta, i detta utlåtande behandlade likalydande motionerna I: 382 och II: 470. Föredragande departementschefen har i förevarande proposition framhållit, att ehuru det visserligen kunde göras gällande, att pensionsfrågan vore så komplicerad att den mindre väl lämpade sig för en folkomröstning, han dock med hänsyn till de starka önskemål som framkommit om att folkets mening i denna ordning inhämtades före statsmakternas ställningstagande, för sin del icke ville tillmäta invändningarna mot en folkomröstning avgörande betydelse. Utskottet ansluter sig till denna uppfattning. Med hänsyn till de synnerligen delade uppfattningar som råder om utformningen av tilläggs-pensioneringen samt pensionsfrågans utomordentligt stora betydelse för såväl den enskilde medborgaren som för samhället är det enligt utskottets mening motiverat att folket får ge sin mening till känna i en rådgivande omröstning, innan statsmakterna tar ståndpunkt i frågan. Vad åter angår de betänkligheter, som med hänsyn till frågans komplicerade natur kan anföras mot en folkomröstning, instämmer utskottet i departementschefens uttalande att den upplysningsverksamhet som avses skola föregå omröstningen bör kunna ge medborgarna erforderligt underlag för en bedömning av frågan. Föreliggande förslag att en allmän folkomröstning skall äga rum rörande principerna för en pensionsreform vinner sålunda utskottets anslutning. Utskottet anser att folkomröstningen bör gälla de grundsatser, varpå de tre framlagda förslagen till lösning av frågan om tilläggs-pensionering vilar.

Det är som departementschefen uttalat angeläget att omröstningen äger rum utan onödigt uppskov, samtidigt som erforderlig tid reserveras både för förberedelserna för omröstningen och för den upplysningsverksamhet,

som skall föregå denna. Ur dessa och andra synpunkter finner utskottet propositionens förslag att omröstningen skall äga rum söndagen den 13 oktober 1957 vara lämpligt. I de likalydande motionerna I: 531 och II: 676 har föreslagits, att riksdagen måtte besluta, att omröstningen skall äga rum, förutom nyssnämnda dag, jämväl måndagen den 14 oktober 1957. Såsom skäl för yrkandet har framhållits angelägenheten av ett talrikt deltagande i omröstningen, vilket med hänsyn till såväl anställda med söndagsarbete som medborgarnas fritidsvanor bäst främjades om för omröstningen kunde anslås två dagar. Förslaget har av motionärerna vidare motiverats med att det funnes anledning att i ett större sammanhang upptaga frågan om tiden för val till riksdagens andra kammare och för kommunalvalen till prövning och att det därvid kunde vara av värde att ha erfarenhet att tillgå från ett försök med röstning under två dagar.

Enligt gällande bestämmelser äger allmänna val genomgående rum under allenast en dag och därvid alltid på en söndag. Utskottet, som icke finner anledning att i detta sammanhang överväga spörsmålet om utsträckning av tiden för de allmänna valen — en fråga som för övrigt faller inom annat utskotts kompetensområde — anser det icke motiverat att i fråga om den föreslagna folkomröstningen i pensionsfrågan härutinnan frångå de principer som gäller vid allmänna val och vilka även tillämpades vid folkomröstningen i högertrafikfrågan år 1955. Utskottet avstyrker alltså motionerna.

Det grundläggande stadgandet om rådgivande folkomröstning upptages i 49 § 2 mom. regeringsformen. Vid 1954 års riksdag antogs såsom vilande ändrad lydelse av nämnda stadgande jämte därtill anslutande bestämmelser i riksdagsordningen, syftande till ett utbyggande av folkomröstningsinstitutet i viss omfattning. Innevarande års riksdag har emellertid bifallit av Kungl. Maj:t framlagt förslag om att beslut över nämnda författningsändring skall uppskjutas till 1960 års riksdag. Enligt gällande lydelse av 49 § 2 mom. regeringsformen ankommer det på Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt att besluta om allmän folkomröstning, när i ärende av särskild vikt prövas nödigt att före dess avgörande inhämta folkets mening. Beslutet skall ges formen av samfällt stiftad lag, vilken skall innehålla bestämmelser om den eller de frågor som skall besvaras samt om tid och sätt för omröstningen.

Som ovan anförts skall höstens folkomröstning gälla de grundsatser, å vilka de tre inom allmänna pensionsberedningen framförda förslagen till lösning av frågan om tilläggs pensionering vilar. Departementschefen har förordnat att härvid tre skilda röstsedlar bör komma till användning. Även utskottet finner vid denna omröstning detta vara att föredraga framför en ordning med en gemensam röstsedel för de tre alternativen. Utskottet ansluter sig även till departementschefens mening att de olika röstsedlarna bör vara försedda med en kortfattad likalydande ingress samt därefter upptaga en kort beskrivning av huvuddragen av respektive förslag.

I såväl de likalydande motionerna I: 532 och II: 675 som de likalydande

motionerna I: 533 och II: 674 föreslås att ingressen å röstsedlarna erhåller en annan lydelse än den av departementschefen i propositionen förordade. I de båda motionsparen framlägges därvid sinsemellan olika utformade förslag till formulering av ingressen. I motionerna I: 532 och II: 675 anföres bl. a., att det vid folkomröstningen om tilläggs pensionerna borde vara klart uttalat på vilket grundpensionsbelopp tilläggs pensionen skall utgöra påbyggnad. En precisering av detta belopp borde därför ske i ingressen. I motionerna I: 533 och II: 674 föreslås, att den av pensionsberedningen angivna målsättningen för folkpensionernas storlek år 1968 anges i ingressen. I båda motionsparen uttalas, att riksdagen på så sätt borde ansluta sig till den av beredningen föreslagna höjningen av folkpensionerna.

För att de röstande skall kunna bedöma behovet av en tilläggs pension och hur en sådan pensionering på lämpligaste sätt bör ordnas, är det givetvis av vikt att största möjliga klarhet råder angående de förutsättningar man härvid har att utgå från. Det bör beaktas, att de tre inom pensionsberedningen framförda förslagen till pensionsfrågans lösning har det gemensamt, att förbättringar av den nuvarande folkpensioneringen förutsättes komma till stånd och att den förbättrade folkpensionen skall utgöra den grund på vilken en tilläggs pensionering skall bygga. Syftet att ge uttryck åt nämnda förutsättning har i propositionen ansetts kunna tillgodoses på så sätt att i den likalydande ingressen till röstsedlarna bl. a. anges att avsikten är att höja folkpensionerna och att bygga på dem med särskilda tilläggs pensioner. Utskottet anser, att den föreslagna lydelsen icke ger en tillräckligt klarläggande bild av den gemensamma grundförutsättningen för de tre förslagen till kompletteringsförsäkring, och förordar därför en annan formulering på denna punkt. I ingressen torde på sätt nedan närmare anges böra upptagas huvuddragen av förslaget till förbättrade folkpensioner, nämligen avsikten att genomföra höjningen successivt, målsättningen i fråga om pensionsbeloppens storlek samt den tidpunkt då höjningen avses vara helt genomförd. Med hänsyn till det anförda förordar utskottet, att ingressen ges följande lydelse: »Avsikten är att successivt höja folkpensionerna, enligt pensionsberedningens enhälliga förslag så att de år 1968 uppgår till 5 400 kronor för två pensionsberättigade makar och 3 600 kronor för ensamstående. Avsikten är vidare att bygga på dem med särskilda tilläggs pensioner. Tre olika förslag har lagts fram om utformningen av sådana tilläggs pensioner.»

I motionerna I: 533 och II: 674 yrkas den ändringen i 1 § i det framlagda lagförslaget, att det som nr 3 betecknade förslaget rörande tilläggs pensioneringens utformning, vilket motsvarar det inom pensionsberedningen av herrar Aastrup, Ahlberg och Hydén förordade alternativet, måtte anges på följande sätt: »En frivillig, valfritt utformad tilläggs pensionering, som utan statsbidrag behåller sitt värde. Pensioneringen kan ordnas enskilt eller gruppvis, genom avtal eller på annat sätt. Värdebeständigheten möjliggöres genom ändringar i gällande lagstiftning.»

I motionerna kritiserar den beskrivning, som i det framlagda lagförslaget

lämnas av huvuddragen i de olika alternativen, och hävdas, att formuleringarna i propositionen gjorts på ett helt otillfredsställande sätt och utan en enligt motionärernas mening önskvärd precisering av förslagets innebörd. Beträffande förslagen nr 1 och 2 framställs i motionerna icke något yrkande om annan formulering än den i propositionen förordade.

Utskottet finner det naturligt, att det kan råda olika uppfattningar om hur man med en kort beskrivning bäst skall kunna återge det som är karakteristiskt för de föreliggande tre olika förslagen. Enligt utskottets mening uppfyller de i propositionen upptagna formuleringarna de krav på rättvisande beskrivning, som rimligen kan ställas. Utskottet tillstyrker därför, att de olika alternativen på röstsedlarna anges i enlighet med vad i propositionen föreslagits.

Ej heller i övrigt har utskottet vid sin granskning av det föreliggande förslaget till lag om folkomröstning i pensionsfrågan funnit anledning till erinran mot detsamma. Utskottet får därför hemställa,

A. att riksdagen måtte antaga det vid propositionen fogade förslaget till lag om folkomröstning i pensionsfrågan;

B. att riksdagen i anledning av motionerna I: 532 och II: 675 samt I: 533 och II: 674, sistnämnda båda motioner såvitt nu är i fråga, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att den likalydande ingressen å röstsedlarna måtte formuleras sålunda: »Avsikten är att successivt höja folkpensionerna, enligt pensionsberedningens enhälliga förslag så att de år 1968 uppgår till 5 400 kronor för två pensionsberättigade makar och 3 600 kronor för ensamstående. Avsikten är vidare att bygga på dem med särskilda tilläggs pensioner. Tre olika förslag har lagts fram om utformningen av sådana tilläggs pensioner.»

C. att motionerna I: 382 och II: 470 måtte anses besvarade genom vad utskottet ovan anfört och hemställt; samt

D. att motionerna

1. I: 531 och II: 676,

2. I: 532 och II: 675 samt

3. I: 533 och II: 674, såvitt nu är i fråga,

i den mån de icke kan anses besvarade genom vad utskottet ovan anfört och hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 21 maj 1957

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Nils Elowsson, Axel E. Svensson, Sunne, fru Carlqvist, herrar Mannerskantz, Alvar Andersson och Aastrup;

från andra kammaren: herrar Jacobsson i Tobo, Nilsson i Göteborg, Lundberg, Odhe, fru Sandström, fru Ekendahl, herrar Carlsson i Bakeröd och Ahlberg.

Reservationer

1) av herr *Lundberg*, som
dels anför:

Den i proposition nr 177 föreslagna folkomröstningen gäller den principiella frågan om laglig rätt till pension eller ej och omfattar icke något preciserat materiellt innehåll. Att denna fråga är av särskilt stor vikt för land och folk och ur denna synpunkt kan anses lämplig för en folkomröstning torde knappast kunna bestridas. Starka meningsmotsättningar rörande principerna och frågans komplicerade natur medför dock att frågan inte lämpligen bör göras till föremål för en folkomröstning. Riksdagen bör därför avslå den föreliggande propositionen och de i ämnet väckta motionerna.

En folkomröstning förutsätter preciserade frågor och de röstande skall relativt lätt kunna tillägna sig upplysning om deras sakliga innehåll. Det bör även klargöras att omröstningen är av rådgivande karaktär och att den inte kan påverka riksdagens politiska sammansättning. Motsättningarna med avseende å de principer som bildar underlag för frågan utvisar, att problemet är av starkt partiskiljande natur och därför icke bör gå till folkomröstning utan om så anses påkallat i stället underställas folket i ett allmänt val.

I motionen II:674 av herrar Ohlin och Hjalmarson, som företräder arbetsgivarintressena i frågan, liksom i andra uttalanden i pensionsfrågan, göres gällande, att huvudfrågan gäller principerna om frivillighet eller statlig, tvingande lagstiftning; valfri utformning av pensionen eller pension efter ett stelt likriktat schema som staten bestämmer, ävensom statsbidrag till tilläggs pensioner eller inte. Det anges även att det är klart att frivillighet, valfrihet och inga statliga subventioner är den väg vi bör gå. Detta förslag tolkas av Arbetsgivareföreningen i en skrift som »Ja till avtalslinjen i pensionsfrågan». Arbetsgivareföreningens uttalande visar att de formuleringar, som förordas i motionen, inte motsvarar motionens krav

att frågorna bort formuleras så »att det av själva formuleringarna tydligt framgått vilka principer det är som omröstningen gäller».

Men trots dessa principiella deklarationer, som ur folkpensionärssynpunkt skulle föra till en social katastrof, då folkpensionen utgår under former som i dess helhet strider mot herrar Ohlins och Hjalmarsons i frågan framförda krav på en ur rätts- och frihetssynpunkter oantastbar pension, förordas i samma motion att ingressen på de föreslagna röstsedlarna skall understryka en lagfäst rätt till de av pensionsberedningen föreslagna förbättringarna av folkpensionen. Utskottet har även i huvudsak godtagit detta förslag.

Denna ingress sammanfaller visserligen helt med det principiella innehållet i fråga 1, men när det gäller frågorna 2 och 3 blir följden den, att ingresserna på dessa röstsedlar principiellt ansluter sig till fråga 1 om laglig rätt till pension, under det att frågorna på samma valsedlar tar avstånd från denna princip. Detta medför att röstberättigade, som eventuellt önskar använda valsedlarna 2 och 3, icke kan avge en principiell anslutning till frågorna, såvida den röstande inte stryker ingressen.

I motionerna, som skall prestera ett motförslag till propositionen, klargöres icke heller om »frivilligheten» och motståndet till lagfäst rätt till pension innebär ett allmänt principiellt ställningstagande, eller om det är begränsat till löntagargrupper i enskild eller annan tjänst, som icke har sin pensionsfråga ordnad. Det borde därför såväl i propositionen som i motion II: 674 klart ha angivits, att om alla röstberättigade har rätt att delta i folkomröstningen måste den även betraktas som ett principiellt ställningstagande till pensioner över huvud taget och omfatta folkpensioner samt pensioner för stats- och kommunalanställda och andra, som redan nu har en författningsreglerad pension.

Det måste även för de röstberättigade te sig ganska godtyckligt, att herrar Ohlin och Hjalmarson i motion II: 674 av principiella och ekonomiska skäl yrkar avslag på laglig rätt till tilläggspension, som dels helt skall betalas av arbetsgivarna, och dels kostnadsmässigt är en mindre del i förhållande till folkpensionens kostnader men samtidigt förordar att denna för folkpensionärer och ur ekonomisk synpunkt viktiga fråga om höjd folkpension skall behandlas i en ingress på en röstsedel utan att utskottet och riksdagen haft möjlighet till en ingående sakprövning av förslaget.

Meningsmotsättningarna rörande vilka principer som bör vara vägledande för en folkomröstning visar att frågan är så komplicerad att de som från början krävde att frågan skulle gå ut till omröstning, såväl som propositionen, icke kan ge ett nöjaktigt svar på varken den principiella frågeställningens innehåll eller de slutsatser som en folkomröstning bör kunna leda fram till. Under dessa förhållanden hade utskottet bort avstyrka både den föreliggande propositionen och de i ämnet väckta motionerna.

d e l s o c k ansett att utskottet bort hemställa,

att riksdagen — med avslag jämväl å motionerna I: 328 och II: 470, I: 531 och II: 676, I: 532 och II: 675 samt I: 533 och II: 674, sistnämnda båda motioner såvitt nu är i fråga — måtte avslå det vid propositionen fogade förslaget till lag om folkomröstning i pensionsfrågan.

2) av herrar *Sunne, Mannerskantz, Aastrup, Jacobsson* i Tobo, fru *Sandström* och herr *Ahlberg*, vilka ansett

d e l s att det avsnitt av utskottets yttrande på s. 24, som börjar med orden »Utskottet finner» och slutar med orden »mot detsamma», bort ha följande lydelse:

Det kan givetvis råda olika uppfattningar om hur man med en kort beskrivning bäst skall kunna återge det som är karakteristiskt för de föreliggande förslagen. Enligt utskottets mening fyller propositionens förslag till formuleringar på intet sätt de krav på en rättvisande beskrivning, som bör ställas för att de röstande skall få en riktig bild av frågornas rätta innebörd. Som i motionerna I: 533 och II: 674 påvisas gäller detta för alla tre frågorna, men i motionerna framföres yrkande om ändring blott för fråga nr 3.

Utskottet, som finner det i motionerna framförda förslaget till fråga nr 3 på ett riktigt sätt redovisa det alternativ beträffande statens åtgärder till främjande av tilläggs pensionering, som i pensionsberedningen företräts av herrar *Aastrup, Ahlberg* och *Hydén*, vill alltså förorda denna formulering.

I övrigt har utskottet vid sin granskning av det föreliggande förslaget till lag om folkomröstning i pensionsfrågan icke funnit anledning till erinran.

d e l s o c k att utskottet under A bort hemställa,

A. att riksdagen, med förklaring att riksdagen funnit viss ändring böra vidtagas i det genom propositionen framlagda förslaget till lag om folkomröstning i pensionsfrågan, måtte för sin del antaga förslaget med den ändringen att den del av 1 § som börjar med orden »Förslag nr 3» och slutar med orden »eller gruppvis» erhåller följande, som reservanternas förslag betecknade lydelse:

(Kungl. Maj:ts förslag)

(Reservanternas förslag)

Förslag nr 3

Förslag nr 3

Löntagare, företagare och andra får frivilligt försäkra sig för tilläggs pensioner, och i gällande lag-

En frivillig, valfritt utformad tilläggs pensionering, som utan statsbidrag behåller sitt värde. Pensio-

(Kungl. Maj:ts förslag)

stiftning genomföres ändringar, som underlättar att tilläggs pensionerna utan garanti av staten behåller sitt värde. Anslutningen till tilläggs pensioneringen kan ske genom kollektivavtal eller genom andra överenskommelser, enskilt eller gruppvis.

(Reservanternas förslag)

neringen kan ordnas enskilt eller gruppvis, genom avtal eller på annat sätt. Värdebeständigheten möjliggöres genom ändringar i gällande lagstiftning.