

Nr 71

Utlåtande i anledning av väckt motion om hustrutillägg till folkpension på grund av hustrus egen sjuklighet.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 165, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr *Martinsson m. fl.* hemställt, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning och förslag beträffande lagen den 16 maj 1962 om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension att hustru med bortseende från 60-årsregeln på grund av egen sjuklighet kan erhålla hustrutillägg».

Beträffande de skäl motionärerna åberopat till stöd för sin hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen.

Över motionen har utskottet, i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver, inhämtat yttrande från riksförsäkringsverket.

Motionen

I motionen anföres:

Genom riksdagens beslut den 16 maj 1962, då lagen om allmän försäkring och därmed sammanhängande författningar beslutades, togs ett betydande steg framåt mot större social trygghet för stora medborgargrupper.

Före 1962 års beslut kunde gift kvinna i åldern 50—59 år med åberopande av egen sjuklighet beviljas hustrutillägg. Härigenom kunde hon och hennes invalid- eller ålderspensionerade make — under den förutsättningen att deras sammanlagda årsinkomst ej översteg det avdragsfria beloppet — komma i åtnjutande av pensionsförmåner motsvarande vad som utgick till två ålderspensionerade makar. Dåvarande praxis synes ha inneburit att man i regel fordrade att arbetsförmågan var nedsatt med 50 procent. Förtidspension kan nu beviljas vederbörande när arbetsförmågan är nedsatt med 50 procent, men förmånerna uppgår då endast till 1/3 av full förtidspension. Om arbetsförmågan är nedsatt med 2/3, sker även reducering av förtidspensionen

Med stöd av uttalanden från 1958 års socialförsäkringskommitté synes nu riksförsäkringsverket i sin praxis ha intagit den ståndpunkten att hustrutillägg på grund av hustruns egen sjuklighet ej kan beviljas. Sökanden hänvisas i sådana fall till förtidspension. I slutet av år 1963 hade något sådant fall ej varit föremål för avgörande i försäkringsdomstolen. Om man bortser från de införda förbättringar av förmånerna i absoluta tal som gör en jämförelse svår, kan man för en kvinna med till hälften nedsatt arbetsförmåga

med nuvarande pensionspristal konstatera en årlig förlust å 1 325 kronor på grund av de nya bestämmelserna. Detta framstår som särskilt graverande i de delar av vårt land där det är omöjligt för en kvinna utan yrkesutbildning att över huvud taget erhålla något arbete. För en 55-årig hustru, som utfört hela sin livsgärning inom hemmet, framstår det som ganska orealistiskt att hon skulle kunna gå ut på arbetsmarknaden och med sin till hälften nedsatta arbetsförmåga försöka bidra till familjens försörjning, när mannen blir 67 år gammal eller blir förtidspensionerad.

Gällande bestämmelser m. m.

Socialvårdskommitténs år 1945 framlagda förslag till ny folkpensioneringslag upptog en del nya pensionsförmåner, bland dem hustrutillägget. Denna förmån motiverades med att i olika sammanhang mot folkpensioneringen anmärkts att, då en av två makar tillerkänts folkpension men den andra maken icke erhållit pension, makarna ofta blev hänvisade att båda försörja sig på en pension, som var avsedd blott för den ena maken. Detta missförhållande hade framträtt särskilt starkt, då den icke pensionsberättigade maken — i regel hustrun — på grund av relativt hög ålder inte kunde ägna sig åt förvärvsarbete. Utan bestämmelser om hustrutillägg i dylika fall skulle den av kommittén föreslagna pensionsreformen i ett betydande antal fall ha förfelat sitt syfte att bereda en draglig försörjning.

Föredragande departementschefen, som fann förslaget om hustrutillägg vara välgrundat, framhöll i *proposition nr 220 till 1946 års riksdag*, att det icke syntes rimligt att två åldriga makar skulle vara hänvisade att leva på en pension, som var beräknad för mannen ensam. Även om hustrun inte var så arbetsoförmögen, att hon var berättigad till invalidpension, torde hennes arbetsförmåga dock ofta vara avsevärt nedsatt. Omvänt gällde att om hustrun genom förvärvsarbete förmådde bidra till makarnas försörjning, hennes årsinkomst skulle komma att verka minskande på hustrutillägget. Bestämmelserna om hustrutillägg godtogs av riksdagen. Med beaktande av sedermera vidtagna lagändringar gäller nu i förevarande avseende följande.

Hustrutillägg utgår till pensionsberättigad mans hustru, om hon fyllt 60 år och makarna varit gifta minst fem år. När särskilda skäl föranleder därtill, kan hustrutillägg utgå även om hustrun inte fyllt 60 år eller makarna varit gifta kortare tid än fem år.

Hustrutillägget är i sin helhet inkomstprövat och motsvarar högst skillnaden mellan pensionsbeloppet för två pensionsberättigade makar och pensionen för en ensam pensionär.

Hustrutillägg utgår inte till hustru, som själv åtnjuter folkpension. Då hustru som uppbär hustrutillägg fyller 67 år, omräknas hustrutillägget automatiskt till ålderspension.

Dispens från huvudregeln att hustrun skall ha fyllt 60 år medgavs före införandet av lagen om allmän försäkring enligt praxis huvudsakligen i följande fall:

1) då mannen stadigvarande vårdades i hemmet och hans tillstånd var sådant att hustrun ej mera än tillfälligt kunde lämna honom utan hjälp och tillsyn,

2) då hustrun på grund av egen sjuklighet — utan att arbetsförmågan var så nedsatt att rätt till invalidpension eller sjukbidrag förelåg — var ur stånd att utföra förvärvsarbete av någon betydelse (i regel fordrades omkring 50 procents nedsättning av arbetsförmågan) samt

3) då hustrun med hänsyn till förekomsten i hemmet av små barn var ur stånd att utföra förvärvsarbete av någon betydelse.

I fråga om hustrur i relativt ung ålder borde enligt uttalande i förarbetena dispensregeln tillämpas mera restriktivt än med avseende å äldre hustrur. I fallen 1 och 3 tillmättes emellertid hustruns ålder inte alltför stor betydelse, enär hon ju då oavsett åldern som regel var ur stånd att utföra nämnvärt förvärvsarbete utom hemmet. I fallet 2 fästes däremot stor vikt vid åldern, därvid man i praxis icke torde ha gått lägre än 50 år. I fallet 3 iaktogs den gränsdragningen att endast barn under 12 år ansågs vara små. Vidare beaktades mannens eller annan hemmavarande familjemedlems möjligheter att öva tillsyn över barnen. Hustrutillägg i fallet 3 torde inte ha beviljats med stöd av undantagsbestämmelsen, om endast ett barn under 12 år fanns som redan inom något år skulle uppnå denna ålder.

Invalidpension utgick före införandet av lagen om allmän försäkring till den som på grund av kropps- eller sinnessjukdom, sinnesslöhet, vanförhet eller annat lyte var ur stånd att försörja sig genom sådant arbete som motsvarade hans krafter och färdigheter, under förutsättning att nedsättningen av arbetsförmågan kunde anses varaktig. Den som var blind skulle alltid anses lida av sådan höggradig nedsättning av arbetsförmågan som berättigade till invalidpension. Invalidpensionen bestod av grundpension och tilläggspension, vilka förhöjdes, grundpensionen med indextillägg och tilläggspensionen med standardtillägg. Tilläggspensionen var inkomstprövad. Sjukbidrag utgavs under förutsättning att sådan höggradig nedsättning av arbetsförmågan som krävdes för invalidpension varit oavbrutet bestående minst sex månader samt att den, utan att anses varaktig, kunde anses bli bestående under avsevärd tid. I övrigt gällde detsamma om sjukbidrag som om invalidpension.

Enligt lagen om allmän försäkring utgår förtidspension till försäkrad, som fyllt 16 år, för tid före den månad, då han fyller 67 år eller ålderspension dessförinnan börjar utgå till honom, om hans arbetsförmåga på grund av sjukdom, psykisk efterblivenhet, vanförhet eller annat lyte är nedsatt med minst hälften och nedsättningen kan anses varaktig. Kan ned-

sättningen av arbetsförmågan inte anses varaktig men kan antagas bli bestående avsevärd tid, har den försäkrade rätt till folkpension i form av sjukbidrag. Sjukbidraget är begränsat till viss tid, men i övrigt gäller vad som är stadgat om förtidspension även sjukbidrag.

Förtidspensionens storlek graderas efter arbetsförmågans nedsättning så, att försäkrad, vars arbetsförmåga är nedsatt i sådan grad att intet eller endast ringa del därav återstår, erhåller hel förtidspension. Är arbetsförmågan nedsatt i mindre grad men likväl med avsevärt mer än hälften, utgår två tredjedelar av hel förtidspension. I övriga fall utgår en tredjedel av hel förtidspension. Vid bedömande av i vad mån arbetsförmågan är nedsatt skall beaktas den försäkrades förmåga att vid den sjukdom eller det lyte, varom är fråga, bereda sig inkomst genom sådant arbete, som motsvarar hans krafter och färdigheter och som rimligen kan begäras av honom med hänsyn till hans utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och därmed jämförliga omständigheter. Med inkomst av arbete likställs i skäligen omfattning värdet av hushållsarbete i hemmet.

Om arbetsförmågan förbättras för en försäkrad som åtnjuter förtidspension, skall pensionen indragas eller minskas med hänsyn till förbättringen. Det är emellertid endast en väsentlig förbättring av arbetsförmågan, som medför denna effekt.

Hel förtidspension utgör samma belopp som ålderspension, vilken uttages vid 67 års ålder.

Förtidspension kan i förekommande fall på motsvarande sätt som ålderspension förhöjas med barntillägg, hustrutillägg, kommunalt bostadstillägg och invaliditetstillägg.

I sitt år 1961 avgivna betänkande Förtidspensionering och sjukpenningförsäkring m. m. (SOU 1961: 29) anförde 1958 års socialförsäkringskommitté beträffande hustrutilläggen:

De hittillsvarande erfarenheterna av hustrutillägget torde giva vid handen, att tillägget är ett mycket värdefullt komplement till ålders- och invalidpensionen genom det ekonomiska stöd det lämnar två makar, av vilka blott mannen är pensionsberättigad. Därjämte kan framhållas, att tillvaron av hustrutillägg många gånger underlättat prövningen av ansökningar om invalidpension till gifta kvinnor främst i åldern 60—67 år. Om mannen i sådana fall uppburit folkpension, har man nämligen icke sällan, då hustruns invaliditet icke varit styrkt eller frågan därom varit tveksam, kunnat i stället för den sökta invalidpensionen bevilja hustrutillägg med samma belopp som invalidpensionen.

I det nya allmänna pensionssystemet, som nära motsvarar nuvarande tjänstepensionssystem för stats- och kommunalanställda, blir läget annorlunda än i den hittillsvarande folkpensioneringen. I de nämnda pensionssystemen förekommer inte någon anordning motsvarande hustrutilläggen. Detta är inte heller fallet inom SPP-försäkringen eller inom sjuk- och yrkeskadeförsäkringarna. Behovet av hustrutillägg torde uppenbarligen minska

i den mån folkpensionsbeloppen stiger och tilläggspensioneringen blir effektiv. Hustrutillägg torde också bli mindre behövliga än eljest vid bifall till kommitténs förslag att sänka det inom folkpensioneringen för rätt till invalidpension nu tillämpade kravet på minst två tredjedels nedsättning av arbetsförmågan till minst halv nedsättning. Principiellt och på längre sikt skulle därför kunna ifrågasättas, huruvida anledning föreligger att bibehålla anordningen med hustrutillägg.

Bedömes frågan om behovet av hustrutillägg på något kortare sikt eller under den allmänna tilläggspensioneringens utbyggnadsskede, är det enligt kommitténs mening uppenbart, att ett relativt stort antal familjer har behov av hustrutillägg eller motsvarande förhöjning av mannens pension. Så torde vara fallet i fråga om de familjer, i vilka mannens enda eller huvudsakliga inkomst är folkpensionen och i vilka hustrun saknar möjlighet att i större mån bidra till försörjningen. I första hand faller härvid tanken på de familjer, till vilka hustrutillägg redan utgår vid tiden för ikraftträdandet av en ny lagstiftning. För de familjer åter, där mannen kommer i åtnjutande av såväl folkpension som allmän tilläggspension, gäller att tilläggspensionerna under en övergångstid i ett stort antal fall kommer att vara reducerade i anledning av att vederbörande inte har eller kan uppnå tillräckligt antal år för full pension. Så blir företrädesvis förhållandet i fråga om ålderspensionärer samt övriga försäkrade, som vid pensionsfallets inträffande är komna till en högre ålder, alltså i många fall gifta män med hustrur i åldern 60—67 år. Även i dessa fall torde presumptionen tala för att det inte sällan föreligger behov av att komplettera mannens pension med hustrutillägg.

Kommittén anser sålunda, att det under avsevärd tid framåt föreligger behov av hustrutillägg, samt föreslår att sådana tillägg alltjämt skall finnas. Angående den närmare utformningen av tilläggen må framhållas följande.

Kommittén finner inte anledning ifrågasätta ändring i de nu gällande bestämmelserna, att hustrutillägg utgår till pensionsberättigads hustru, som själv ej åtnjuter folkpension, därest hustrun fyllt 60 år och makarna varit gifta minst fem år samt att, när särskilda skäl föreligger, hustrutillägg kan utgå oaktat dessa förutsättningar ej är uppfyllda. Av den förut lämnade redogörelsen för nuvarande praxis framgår bl. a., att hustrutillägg till hustru under 60 år kan utgå, då hustrun på grund av egen sjuklighet är ur stånd att utföra förvärvsarbete av någon betydenhet. Den av kommittén tidigare i detta betänkande förordade sänkningen av kravet på arbetsförmågans nedsättning för rätt till förtidspension torde få till följd, att hustruns sjuklighet icke såsom enda omständighet kommer att motivera undantag från 60-årsregeln.

I *proposition nr 90 till 1962 års riksdag* anförde *departementschefen* i frågan om hustrutilläggen:

Hustrutilläggen och de kommunala bostadstilläggen avser att mera allmänt svara för sådana försörjningsbehov som inte täckes av den allmänna pensionen och den försäkrades övriga inkomster. I likhet med socialförsäkringskommittén är jag övertygad om att det under avsevärd tid framåt föreligger behov av en tilläggsförmån i fall av den art att h u s t r u t i l l -

I ä g g nu kan utgå. En annan sak är att det längre fram kan visa sig lämpligt att sammansmälta hustrutillägget och det kommunala bostadstillägget till en förmån. Jag har inte något att erinra mot den föreslagna ändrade konstruktionen av hustrutillägget, som innebär att tillägget i fortsättningen kommer att motsvara skillnaden mellan pensionsbeloppet för två pensionsberättigade makar och pensionen för en ensam pensionär. Ändringen påverkar inte storleken av det högsta sammanlagda belopp som tillkommer makarna. Även i övrigt tillstyrker jag vad kommittén föreslagit beträffande detta tillägg. Bl. a. bör liksom hittills gälla, att hustrutillägget skall vara inkomstprövat.

Remissyttrande

Riksförsäkringsverket uttalar att erfarenheterna av den nya lagstiftningen och dess tillämpning ännu är begränsade. Verket finner det därför vara alltför tidigt att nu aktualisera lagstiftningsåtgärder av det i motionen avsedda slaget. Vidare anföres:

Vid tillämpningen av bestämmelserna i folkpensioneringslagen ansågs enligt praxis särskilda skäl föreligga för medgivande av undantag från huvudregeln i fråga om ålderskravet i sådana fall där hustruns sjuklighet utgjorde ett hinder för henne att i nämnvärd omfattning ägna sig åt förvärvsarbete utom hemmet. Det förutsattes härvid att hennes sjuklighet utgjorde ett hinder för henne att i nämnvärd omfattning ägna sig åt förvärvsarbete utom hemmet. Det förutsattes härvid att hennes sjuklighet medförde nedsättning av arbetsförmågan till omkring hälften. Arbetsförmågan fick dock icke vara nedsatt i sådan grad att en självständig rätt till invalidpension eller sjukbidrag förelåg. Undantagsbestämmelsen tillämpades i allmänhet restriktivt särskilt i sådana fall där hustrun var i åldern mellan 50 och 55 år. Undantag medgavs regelmässigt icke vid ålder under 50 år.

I sitt betänkande angående förtidspensionering och sjukpenningförsäkring m. m. (SOU 1961:29 sid. 125) anförde socialförsäkringskommittén beträffande denna fråga följande.

»Kommittén finner inte anledning ifrågasätta ändring i de nu gällande bestämmelserna, att hustrutillägg utgår till pensionsberättigads hustru, som själv ej åtnjuter folkpension, därest hustrun fyllt 60 år och makarna varit gifta minst fem år samt att, när särskilda skäl föreligger, hustrutillägg kan utgå oaktat dessa förutsättningar ej är uppfyllda. Av den förut lämnade redogörelsen för nuvarande praxis framgår bl. a., att hustrutillägg till hustru under 60 år kan utgå, då hustrun på grund av egen sjuklighet är ur stånd att utföra förvärvsarbete av någon betydenhet. Den av kommittén tidigare i detta betänkande förordade sänkningen av kravet på arbetsförmågens nedsättning för rätt till förtidspension torde få till följd att hustruns sjuklighet icke såsom enda omständighet kommer att motivera undantag från 60-årsregeln.»

Vid departementsbehandlingen av förslaget tillstyrkte departementschefen vad kommittén föreslagit (prop. 1962:90 sid. 301). Riksdagen hade inte något att erinra mot förslaget i denna del.

Av nämnda uttalanden synes framgå, att avsikten varit, att hustrutillägg icke skall utgå i de fall där hustrun befinner sig i sådant tillstånd att hon

är berättigad till förtidspension. Anledningen härtill torde vara att förtidspension förutsatts som regel kunna utgå i fall då enligt äldre praxis hustrutillägg beviljades på grund av hustruns sjuklighet. Visserligen kan denna pension vara partiell. Å andra sidan är den i motsats till hustrutillägget inte inkomstprövad, vilket är av betydelse bl. a. när mannen uppbär tilläggspension och sålunda får större vikt allt eftersom tilläggspensioneringen får ökad effektivitet. Vidare kan vid invaliditetsprövningen i viss utsträckning tas hänsyn till arbetsmarknadsförhållandena.

Utskottet

Enligt 1962 års lag om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension utgår hustrutillägg till pensionsberättigads hustru, om hon fyllt 60 år och makarna varit gifta minst fem år. När särskilda skäl föranleder därtill, kan hustrutillägg utgå även om hustrun inte fyllt 60 år eller makarna varit gifta kortare tid än fem år. Hustrutillägget är i sin helhet inkomstprövat och motsvarar högst skillnaden mellan pensionsbeloppet för två pensionsberättigade makar och pensionen för en ensam pensionär. I huvudsak samma regler gällde för hustrutillägg även före införandet av nämnda lag. Dispens från huvudregeln att hustrun skall ha fyllt 60 år medgavs före införandet av lagen om allmän försäkring enligt praxis bl. a. då hustru i åldern 50—59 år på grund av egen sjuklighet var ur stånd att utföra förvärvsarbete av någon betydelse; i regel fordrades omkring 50 procents nedsättning av arbetsförmågan.

Enligt lagen om allmän försäkring utgår i princip förtidspension till försäkrad om hans arbetsförmåga på grund av sjukdom, psykisk efterblivenhet, vanförhet eller annat lyte är nedsatt med minst hälften och nedsättningen kan anses varaktig. Förtidspensionens storlek graderas efter arbetsförmågans nedsättning så att försäkrad, vars arbetsförmåga är nedsatt i sådan grad att intet eller endast ringa del därav återstår, erhåller hel förtidspension. Är arbetsförmågan nedsatt i mindre grad men likväl med avsevärt mer än hälften, utgår två tredjedelar av hel förtidspension. I övriga fall utgår en tredjedel av hel förtidspension.

I förevarande motion anföres, att riksförsäkringsverket efter införandet av lagen om allmän försäkring i sin praxis intagit den ståndpunkten att hustrutillägg till kvinna under 60 år inte kan beviljas enbart på grund av hustrus egen sjuklighet. Verket hänvisar, enligt motionärerna, i sådana fall till förtidspensioneringen. Denna praxis medför, framhålles det i motionen, att en hustru i åldern 50—59 år med till hälften nedsatt arbetsförmåga ofta kommer i ett ekonomiskt sämre läge än före införandet av lagen om allmän försäkring.

Riksförsäkringsverket uppger i remissyttrande över motionen, att verket

tillämpar den av motionärerna påtalade praxisen. Med hänsyn till att erfarenheterna av den nya lagstiftningen och dess tillämpning är begränsade anser verket det vara alltför tidigt att överväga lagstiftningsåtgärder.

Det nu aktuella stadgandet är allmänt avfattat och frågan huruvida särskilda skäl föreligger för undantag från 60-årsregeln får uppenbarligen bedömas från fall till fall. När riksdagen genom lagen om allmän försäkring bl. a. införde förbättrade invalidpensioner inom folkpensioneringen torde avsikten icke ha varit att dessa skulle ersätta andra förmånligare bidrag. Om någon enligt den nya lagstiftningen är berättigad till såväl förtidspension som hustrutillägg bör, enligt utskottets mening, den i andra sammanhang inom folkpensioneringen gällande principen, att den försäkrade skall erhålla den största av alternativa förmåner, gälla även i detta fall. En sådan tillämpning finner utskottet möjlig med bestämmelsens nuvarande utformning. Med hänsyn härtill och då något avgörande i högsta instans ännu icke meddelats, anser utskottet att något riksdagens initiativ i frågan för närvarande inte är påkallat.

Med åberopande av det anförda får utskottet hemställa,
att förevarande motion, II: 165, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 3 december 1964

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Axel Svensson, fru Hamrin-Thorell, herrar Eric Carlsson, Edström, fru Nilsson och herr Hübinette;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Rimmerfors*, Bengtsson i Varberg, fröken Sandell, herr Johansson i Södertälje, fru Eriksson i Ängelholm, herrar Gustavsson i Alvesta och Ringaby*.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.