

Nr 10

Utlåtande i anledning av motioner angående inkomstprövningen beträffande änkepension i vissa fall.

Andra lagutskottet har i ett sammanhang behandlat fem till lagutskott hänvisade motioner, nämligen

1) de likalydande motionerna I:762 av fru *Hultell m. fl.* och II:907 av fröken *Wetterström m. fl.*, i vilka hemställts, "att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att pensionsförsäkringskommittén får i uppdrag att med förtur utreda frågan om avskaffande av inkomstprövningen beträffande änkepension för dem, vars män avlidit före den 1 juli 1960";

2) de likalydande motionerna I:784 av herr *Pettersson, Harald*, och herr *Pettersson, Axel Georg*, samt II:873 av herrar *Gustafsson* i Stenkyrka och *Börjesson* i Falköping, i vilka hemställts, "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en snabb översyn av reglerna för erhållande av änkepension i syfte att eliminera de orättvisor som gällande bestämmelser innebär i de fall då makens död inträffat före den 1 juli 1960"; samt

3) motionen II:389 av fru *Ekroth* och herr *Almgren*, i vilken föreslagits, "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om sådana direktiv till den sittande pensionsförsäkringskommittén att frågan om 'övergångsänkornas' pension gives för- tur i kommitténs arbete, så att delbetänkande därom snarast kan avlämnas".

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionerna II:907, II:873 och II:389.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 8 kap. 1 § lagen om allmän försäkring har en änka rätt till folkpension i form av änkepension under förutsättning att hon antingen uppnått 36 års ålder vid mannens död och varit gift med honom minst fem år eller har vårdnaden om och stadigvarande bor tillsammans med barn under 16 år, som vid mannens död stadigvarande vistades i makarnas hem eller hos änkan. Då änkan upphör att ha barn under 16 år i hemmet, skall vid bedömandet av hennes rätt till pension i fortsättningen anses som om mannen avlidit, då barnet upphörde att påverka rätten till pension, och äktenskapet varat t. o. m. denna tidpunkt.

Om änkan ingått nytt äktenskap, dras änkepensionen in. Skulle det nya äktenskapet upplösas inom fem år, börjar änkepensionen ånyo att utgå (8:3 AFL).

Änkepension utgår med samma belopp som oreducerad ålderspension till ensam-

stående pensionär, d. v. s. med 90 procent av basbeloppet. Full änkepension utgår till änka som vid mannens död eller den därmed jämställda tidpunkten fyllt 50 år eller som har barn under 16 år i hemmet. För annan änka minskar pensionen med 1/15 för varje år, varmed änkans ålder vid mannens död eller den tidpunkt då hon upphör att ha barn under 16 år i hemmet understiger 50 år (8:4 AFL).

För kvinnor som blivit änkor efter den 30 juni 1960 utgår änkepensionen utan inkomstprövning. Pension till kvinnor som blivit änkor dessförinnan är däremot inkomstprövad. Om mannen avlidit under tiden den 1 juli 1958—den 30 juni 1960 är emellertid viss del av pensionen, det s. k. garantibeloppet, fri från inkomstprövning. Garantibeloppet utgör, om dödsfallet inträffat under tiden den 1 juli 1958—den 30 juni 1959, en tredjedel och, om dödsfallet inträffat under tiden den 1 juli 1959—den 30 juni 1960, två tredjedelar av det belopp som skulle ha utgått utan inkomstprövning. Inkomstprövningen innebär enligt 16 § lagen angående införande av lagen om allmän försäkring att pensionen skall minskas med en tredjedel av änkans inkomst till den del den överstiger 1 700 kronor för år. Vid beräkning av inkomsten skall årsinkomsten ökas med 10 procent av det belopp varmed änkans förmögenhet överstiger 30 000 kronor. Änkepension som efter minskningen understiger 1/15 av full pension skall ej utgå. Det är att märka att minskningen av pensionsförmån i första hand skall göras på kommunalt bostadstillägg och först i andra hand på änkepension.

Antalet utbetalda änkepensioner i de s. k. övergångsfallen var i oktober 1968 omkring 27 000. Av dessa var uppskattningsvis något mindre än hälften nedsatta till följd av reglerna om inkomstprövning. År 1963 var motsvarande antal omkring 44 000 resp. omkring 23 000. Antalet änkor som på grund av inkomstprövningsreglerna ej erhöll pension angavs år 1964 av socialministern till uppskattningsvis 20 000, varav dock åtskilliga kunde vara sådana som hade rätt till pension men som av olika anledningar underlåtit att ansöka därom.

Historik

Änkepension infördes i folkpensioneringen med giltighet från och med år 1948. Enligt de regler som gällde fram till den 1 juli 1960 var all änkepension inkomstprövad och pension utgick normalt endast för det fall att änkan uppnått 55 års ålder senast det kalenderår under vilket mannen avlidit och att hon varit gift med honom minst fem år.

Änkepensioneringen reformerades vid 1960 års riksdag. Reformen, som i allt väsentligt byggde på principbeslut av 1958 års A-riksdag, innebar att inkomstprövningen avskaffades beträffande dem som blivit änkor efter utgången av juni 1960 och att nuvarande regler om förutsättningarna för erhållande av pension infördes. Pension till kvinnor som blivit änkor före den 1 juli 1960 skulle alltjämt vara inkomstprövad, låt vara att de kvinnor som blivit änkor de närmaste två åren före den 1 juli 1960 skulle ha rätt till viss del av pensionen utan inkomstprövning — de s. k. garantibeloppen (prop. 1960:75, 2LU 1960:20). Vid riksdagsbehandlingen väck-

tes motioner med yrkande att inkomstprövningen måtte behållas för alla änkepensioner. Det framhölls bl. a. att änkepension till änkor i goda ekonomiska omständigheter kunde framstå som en orättvisa, om man jämförde med andra grupper, vars pensionsförmåner fortfarande skulle inkomstprövas. Riksdagen avvisade motionsyrkandena med följande motivering (2LU 1960:20):

Det torde vara ostridigt, att med inkomstprövningen följer vissa icke önskvärda verkningar. Sålunda motverkar den ofta de pensionsberättigades vilja att skaffa sig förvärvsarbete. Riksdagen uttalade sig 1958 också för att inkomstprövningen borde avskaffas inom de två mest betydelsefulla områden, där den ännu finns kvar, nämligen inom änkepensioneringen och invalidpensioneringen. I enlighet härmed har förslaget framlagts, att änkepensioner till kvinnor, som blir änkor efter den 30 juni 1960, skall utgå utan inkomstprövning. Förslaget är således ett steg i riktning mot att helt slopa inkomstprövningen inom folkpensioneringen. De här för erforderliga reformerna bör genomföras så snart finansiella och andra förutsättningar föreligger. Detta kan icke ske i ett sammanhang utan måste genomföras successivt. Därvid kan det inte undvikas, att grupper, för vilka inkomstprövningen tills vidare bibehålles, känner sig missgynnade. Detta till trots är ett successivt genomförande att föredraga framför en ovisst väntan på den tidpunkt då inkomstprövningen kan avskaffas för samtliga.

I andra motioner yrkades att inkomstprövningen för övergångsänkorna skulle inskränkas i sådan mån att full änkepension skulle utgå till alla övergångsänkor från och med det år hon fyllt 60 år. Riksdagen avvisade även detta yrkande. Motionsförslaget skulle innebära gynnsammare regler för övergångsänkorna än för dem som blivit änkor efter den 1 juli 1960. De sistnämnda kunde i många fall inte räkna med full änkepension från och med 60 års ålder, vilket berodde på att för full änkepension fordrades att mannen avlidit eller det yngsta barnet uppnått 16 års ålder tidigast då kvinnan fyllt 50 år.

Sistnämnda motionsyrkande aktualiserades ånyo vid *1961 års riksdag* och avvisades med samma motivering (2LU 1961:3).

Vid *1962 års riksdag* genomfördes viss uppmjukning av inkomstprövningsreglerna för övergångsänkorna. Reformen innebar att avdragsfaktorn bestämdes till en tredjedel av inkomsten till den del den i sin helhet översteg det avdragsfria beloppet. Tidigare hade avdragsfaktorn varit två tredjedelar för den del av inkomsten som med 400 kronor översteg det avdragsfria beloppet. Viss justering gjordes också beträffande förmögenhetens inverkan vid inkomstprövningen (prop. 1962:90, 2LU 1962:27). Reformen byggde på ett förslag av 1958 års socialförsäkringskommitté. Denna hade bl. a. erinrat om att 1960 års riksdag uttalat sig för en minskning av skillnaden i pensionshänseende mellan dem som blivit änkor före respektive efter halvårsskiftet 1960. Önskade man minska denna skillnad, blev enligt kommitténs bedömning en uppmjukning av inkomstprövningen nödvändig i fråga om pensionen till änkor i övergångsfallen.

Vissa justeringar i inkomstprövningsreglerna verkställdes också vid 1963 års riksdag (höjning av det avdragsfria inkomstbeloppet, se 2LU 1963:3) och vid 1965 års riksdag (höjning av det avdragsfria förmögenhetsbeloppet, se 2LU 1965:41).

Frågan om avskaffande av inkomstprövningen var uppe i motioner vid *1964 års*

riksdag. Eftersom frågan var av den arten att den föll inom ramen för vad pensionsförsäkringskommittén kunde behandla, beslöt riksdagen hemställa att motionerna skulle överlämnas till kommittén (2LU 1964:21). Så har även skett. Frågan har sedermera återkommit vid 1965 och 1968 års riksdagar. Med hänvisning till pensionsförsäkringskommitténs arbete, ansåg riksdagen vid båda tillfällena att något initiativ från riksdagens sida inte var erforderligt (2LU 1965:16 och 2LU 1968:59).

Pensionsförsäkringskommittén avlämnade i maj 1968 betänkandet "Pensionstillskott m. m." (SOU 1968:21). I betänkandet föreslås en ökning av folkpensionerna för sådana pensionärsgrupper som i huvudsak inte har några inkomster vid sidan av folkpensionen. Vidare lägger kommittén fram förslag till viss uppmjukning av inkomstprövningen för bl. a. änkepensioner. Förslaget innebär att det avdragsfria beloppet höjs från 1 700 till 2 000 kronor. Kommittén tar inte ställning till frågan om inkomstprövningen i och för sig men avser att i ett senare betänkande ta upp vissa frågor av familjepensionskaraktär ävensom frågor rörande jämställande av kvinnor och män inom den allmänna pensioneringen.

Utskottet

En änka har rätt till folkpension i form av änkepension under förutsättning att hon antingen har uppnått 36 års ålder vid mannens död och varit gift med honom i minst fem år eller har vårdnaden om och stadigvarande bor tillsammans med barn under 16 år, som vid mannens död stadigvarande vistades i makarnas hem eller hos änkan. Om änkan upphör att vara berättigad till änkepension på grund av förekomsten av barn, skall det vid bedömandet av hennes rätt till pension i fortsättningen anses som om mannen avlidit, då barnet upphörde att påverka rätten till pension, och äktenskapet varat till nämnda tidpunkt. Änkepension utgör för änka, som vid mannens död eller den därmed jämställda tidpunkten fyllt 50 år eller som har barn under 16 år i hemmet, 90 procent av basbeloppet. För annan änka minskar pensionen med 1/15 för varje år, med vilket ankans ålder vid mannens död eller den därmed jämställda tidpunkten understeg 50 år.

Till kvinnor som blivit änkor efter den 30 juni 1960 utgår änkepensionen utan inkomstprövning. De änkor vilkas män avlidit de närmaste två åren före den 1 juli 1960 har rätt till viss del av pensionen utan inkomstprövning. I övrigt utges änkepension endast efter inkomstprövning enligt särskilda regler. Dessa innebär i huvudsak att pensionsförmånen minskas med 1/3 av ankans inkomst vid sidan av folkpensionen. Årsinkomster upp till 1 700 kronor medför dock ej någon reduktion.

De nuvarande reglerna om änkepension infördes vid 1960 års riksdag. En av de mera framträdande förbättringarna i förhållande till tidigare gällande regler var att inkomstprövningen av pensionen avskaffades beträffande dem som blivit änkor efter utgången av juni 1960. Mot uppdelningen av änkor i en grupp för vilken inkomstprövning alltså skulle gälla och en grupp för vilken inkomstprövning inte skulle gälla har alltifrån reglernas antagande riktats kritik. Uppdelningen har ansetts otill-

fredsställande av rättviseskäl. Sådana synpunkter har lagts fram vid ett flertal riksdagar, senast vid fjolårets riksdag, och återkommer i samtliga nu aktuella motioner. Principen om inkomstprövning av pensionen till änkor i övergångsfallen har dock inte rubbats. Däremot har inkomstprövningsreglerna mjukats upp i olika avseenden genom beslut vid 1962, 1963 och 1965 års riksdagar. Motioner som syftade till en översyn av reglerna om änkepension inom folkpensioneringen har också på hemställan av 1964 års riksdag överlämnats till pensionsförsäkringskommittén.

Yrkandena i förevarande motioner går ut på att pensionsförsäkringskommittén skall behandla frågan om änkepension i övergångsfallen med förtur. Denna behandling bör enligt motionärerna leda till att rätten till änkepension görs oberoende av om mannens bortgång inträffat före den 1 juli 1960.

Pensionsförsäkringskommittén har förutom frågan om änkepensioneringen att pröva ett flertal andra frågor på familjepensioneringens område. Bl. a. åligger det kommittén — efter hemställan från riksdagen — att utreda frågan om jämställande av kvinnor och män i pensionshänseende. Enligt utskottets mening talar skäl för att frågan om övergångsänkornas pensionsförhållande prövas i samband med övriga frågor av familjepensionskaraktär. I varje fall anser utskottet det mindre lämpligt att riksdagen hemställer om sådana direktiv till kommittén att den skall bryta ut den aktuella frågan ur sitt större sammanhang och behandla den med förtur. I avvaktan på kommitténs förslag får man fortsätta på den inslagna vägen att genom förbättringar av inkomstprövningsreglerna garantera övergångsänkorna en tillfredsställande ekonomisk trygghet. Redan nu medför gällande regler att änkepension i övergångsfallen kan utgå till sitt fulla belopp i alla de fall där behov av pension är stort. Till viss del kan pension utgå jämsides med ganska betydande förvärvsinkomster. Som exempel kan nämnas att i orter med generösa kommunala bostadstillägg inkomsten kan uppgå till 20 000 kronor eller mer, innan rätten till änkepension helt bortfaller. Genom förslag som väntas bli förelagt riksdagen senare i år kan möjligheterna att erhålla pension förbättras ytterligare genom fortsatt uppmjukning av inkomstprövningsreglerna.

Med hänsyn till vad sålunda anförts anser utskottet sig inte böra tillstyrka motionerna. Utskottet får därför hemställa,

att följande motioner, nämligen

- a) motionerna I:762 och II:907,
- b) motionerna I:784 och II:873, samt
- c) motionen II:389,

inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 25 februari 1969

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från f ö r s t a kammaren: herr Strand (s)*, fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Lars Larsson (s), Eric Carlsson (cp)*, Högström (s)*, fru Grethe Lundblad (s)*, herrar Axelson (fp) och Blomquist (m);

från a n d r a kammaren: herr Lundberg (s), fröken Wetterström (m), fröken Sandell (s), herr Svensson i Kungälv (s), fru Sigurdson (s), fru Nilsson (cp), fru Fränkel (fp) och fru Håvik (s).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Eric Carlsson* (cp), *Blomquist* (m), *Axelson* (fp), *Lundberg* (s), fröken *Wetterström* (m), fru *Nilsson* (cp) och fru *Fränkel* (fp), vilka ansett

a) att det avsnitt i utskottets utlåtande på s. 5 som börjar med orden "Pensionsförsäkringskommittén har" och slutar med orden "tillstyrka motionerna" bort ersätts med text av följande lydelse:

"Utskottet kan instämma i den kritik, som riktats mot nuvarande system att dela upp änkor i en grupp för vilken inkomstprövning skall gälla och en grupp för vilken sådan prövning inte skall gälla. Av rättviseskäl bör det inte förekomma att man — allra minst i ett allmänt pensionssystem — låter olika bestämmelser gälla för olika grupper försäkrade. De kvinnor, som alltså drabbas av inkomstprövningen på sådant sätt att deras änkepension reduceras, kan rätt gärna inte övertygas om det motiverade i en sådan ordning. Enligt utskottets mening framstår det som angeläget att man utan dröjsmål söker finna en lösning på övergångsänkornas pensionsförhållande i syfte att undanröja nuvarande orättvisor. Pensionsförsäkringskommittén bör med hänsyn härtill genom tilläggsdirektiv åläggas att med förtur behandla ifrågasvarande spörsmål."

b) att utskottet bort hemställa,

"att riksdagen med bifall till motionerna I:762 och II:907, motionerna I:784 och II:873 samt motionen II:389 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att pensionsförsäkringskommittén åläggs att med förtur behandla frågan om övergångsänkornas pensionsförhållanden i syfte att nuvarande inkomstprövning avskaffas".