

Nr 2

Utlåtande i anledning av motioner om avskaffande av inkomstprövningen beträffande änkepension i vissa fall.

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

1) de likalydande motionerna I:113 av herr *Kaijser m. fl.* och II:190 av fröken *Wetterström m. fl.*, i vilka hemställts, »att riksdagen måtte besluta att all inkomstprövning beträffande änkepensioner inom folkpensioneringen upphör från och med den 1 juli 1970; samt att vederbörande utskott utarbetar härför erforderliga författningsändringar»;

2) de likalydande motionerna I: 165 av herr *Lindblad* och II: 188 av herr *Westberg* i Ljusdal, i vilka hemställts, »att riksdagen måtte besluta att inkomstprövningen för erhållande av änkepension avskaffas även för dem som blev änkor före den 1 juli 1960»; samt

3) de likalydande motionerna I: 407 av herr *Pettersson, Axel Georg, m. fl.* och II:447 av herr *Gustafsson* i Stenkyrka *m. fl.*, 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».

Gällande bestämmelser

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 ingår 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 ensamstående pensionär, dvs. med 90 procent av basbeloppet. Till pensionen kan kom-

ma pensionstillskott och kommunalt bostadstillägg. 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 2 000 kronor för år. Med inkomst avses inkomster av alla slag, såsom tjänstepension, arbetsinkomst, ränteinkomst och avkastning av fastighet. 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 skall göras i första hand på kommunalt bostadstillägg och i andra hand på änkepension.

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 väcktes 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 härför 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 oviss 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, vilken innebar dels en minskning av avdragsfaktorn, dels en viss justering av förmögenhetens inverkan (se 2LU 1962: 27). Ytterligare uppmjukningar av inkomstprövningsreglerna verkställdes vid 1963 års riksdag (höjning av det avdragsfria inkomstbeloppet, se 2LU 1963: 3), vid 1965 års riksdag (höjning av det avdragsfria förmögenhetsbeloppet, se 2LU 1965: 41) och vid 1969 års riksdag (höjning av det avdragsfria inkomstbeloppet, se 2LU 1969: 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 1968: 59). Vid 1969 års riksdag väcktes motioner som syftade till att pensionsförsäkringskommittén skulle behandla frågan om änkepension i övergångsfallen med förtur. Motionerna avstyrktes av andra lagutskottet med följande motivering (2LU 1969: 10):

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.

I en vid utlåtandet fogad reservation tillstyrktes bifall till motionerna. Vid behandlingen i kamrarna biföll första kammaren utskottets hemställan, medan andra kammaren biföll reservationen. Sammanjämkning mellan besluten var inte möjlig (se 2LU 1969: 27).

Statistiska uppgifter m. m.

Ur material som ställts till utskottets förfogande av pensionsförsäkringskommittén har vissa statistiska uppgifter inhämtats. Kommitténs material har tillkommit under medverkan av riksförsäkringsverket.

Det totala antalet änkor under 67 år utgör f. n. omkring 120 000. Av dessa är omkring 9 000 uteslutna från rätt till änkepension, eftersom de saknade barn och inte heller uppnått 36 års ålder eller varit gifta minst fem år med mannen vid dennes bortgång. Cirka 9 000 änkor har förtidspension. Av dem som blivit änkor den 1 juli 1960 eller senare (huvudfallen) beräknades 71 000 ha änkepension under år 1969. Motsvarande siffra för dem som blivit änkor före nämnda datum (övergångsfallen) var samma år 26 600. Av dessa änkepensioner har 3 250 övergått till att vara ålderspensioner under loppet av år 1969.

En fördelning av övergångsänkorna på åldersklasser samt i grupper med änkepension, med förtidspension och utan folkpension redovisas i följande tabell.

Födelseår	Antal änkor totalt där mannen avlidit före 1.7.1960	Antal änkor med änkepension (övergångsfall)	Antal änkor med förtidspension	Antal änkor utan folkpension
1903	3 950	2 700	750	500
04	4 600	2 550	550	1 500
05	3 900	2 300	500	1 100
06	3 850	2 050	500	1 300
07	3 450	1 750	350	1 350
08	2 850	1 600	300	950
09	2 700	1 500	300	1 000
10	2 150	1 200	100	850
11	2 350	1 050	200	1 100
12	1 750	950	300	500
13	1 750	800	50	900
14	1 350	700	100	550
15	1 500	600	50	850
16	1 200	500	—	700
17	1 000	450	100	450
18	1 000	400	50	550
19	650	300	100	250
20	600	300	50	250
21	900	250	—	650
22	550	250	100	200
1923—27	1 700	700	50	950
1928—41	800	450	50	300
Summa	44 550	23 350	4 450	16 750

Av de 23 350 utgående änkepensionerna kan cirka en tredjedel beräknas vara reducerade med hänsyn till de allmänna reglerna om minskning med 1/15 av pensionen för varje år med vilket änkans ålder vid änkeblivandet eller därmed jämfäst tidpunkt understeg 50 år. Av materialet framgår inte hur många änkepensioner som är reducerade med hänsyn till inkomstprövningsreglerna. Vid tidigare riksdagsbehandlingsfrågan har uppgivits att uppskattningsvis något mindre än hälften är nedsatta på denna grund.

För att belysa effekten av de inkomstprövningsregler som gäller sedan den 1 juli 1969 lämnas i materialet följande uppställning. Det förutsätts därvid att full pension utgör 5 400 kronor kompletterad med pensionstillskott om 180 kronor samt att det kommunala bostadstillägget (kbt) uppgår till 2 000 kronor per år.

Årsinkomst vid sidan av pension	Änkepension inkl. pensions-tillskott och kbt. efter avdrag för inkomst	Sammanlagd inkomst
2 000	7 580	9 580
4 000	6 580	10 580
6 000	5 580	11 580
9 000	4 580	13 580
12 000	3 580	15 580
15 000	2 580	17 580
18 000	1 580	19 580
21 000	580	21 580
22 740	0	22 740

I anslutning till det valda exemplet gör pensionsförsäkringskommittén några påpekanden. Inkomst under 2 000 kr. inverkar ej på pensionen. När det kommunala bostadstillägget är 2 000 kr. upphör rätten till bostadstillägg vid en sidoinkomst av 6 000 kr. (minskningen sker först på det kommunala bostadstillägget). Inkomstprövningen av själva änkepensionen börjar få effekt först vid en sidoinkomst som överstiger 6 000 kr. Detta innebär att en övergångsänka som har en sidoinkomst som inte överstiger 6 000 kr. är när det gäller änkepensionen likställd med den som i dag blir änka och har sidoinkomst av samma storlek. (Om det kommunala bostadstillägget skulle vara högre än 2 000 kr. blir motsvarande belopp högre; vid kommunalt bostadstillägg om exempelvis 4 000 kr. skall den nämnda siffran 6 000 bytas ut mot 10 000). Änkepensionen upphör vid ett kommunalt bostadstillägg om 2 000 kronor helt vid en sidoinkomst av 22 200 kr. (vid kommunalt bostadstillägg om 4 000 kr. blir motsvarande sifferbelopp 26 200 kr.).

Borttagande av inkomstprövningen skulle enligt beräkningar som riks försäkringsverket verkställt innebära kostnadsökningar med 16,7 miljoner kronor för änkor som nu uppbär reducerad änkepension och med 78,7 miljoner kronor (inklusive pensionstillskott) för änkor som är utan änkepension, eller tillhoppa i avrundat tal 95 miljoner kronor för instundande budgetår.

Utskottet

Änkepension inom folkpensioneringen utgår under vissa i lagen om allmän försäkring angivna förutsättningar. För kvinnor som blivit änkor före den 1 juli 1960 är hela pensionen — eller då det gäller kvinnor som blivit änkor de närmaste två åren före den 1 juli 1960 viss del av pensionen — inkomstprövad. För kvinnor som blivit änkor från och med nämnda datum utgår pensionen utan inkomstprövning.

Mot uppdelningen av änkor i två grupper, för vilka olika regler för erhållande av pension skall gälla, har alltsedan reglernas tillkomst år 1960 riktats kritik. Motioner som syftade till en översyn av reglerna har på hemställan av 1964 års riksdag överlämnats till pensionsförsäkringskommittén. Vid fjolårets riksdag yrkades i motioner att pensionsförsäkringskommittén skulle åläggas att behandla frågan om änkepension i övergångsfallen med förtur. Frågan föll sedan kamrarna fattat skiljaktiga beslut.

Samtliga förevarande motioner syftar till att inkomstprövningsreglerna skall avskaffas. I motionerna I:407 och II:447 begärs översyn av de aktuella författningsbestämmelserna. I motionerna I:165 och II:188 yrkas att riksdagen skall besluta om inkomstprövningens avskaffande. Samma yrkande finns i motionerna I:113 och II:190 med det tillägget att inkomstprövningen skall upphöra den 1 juli i år.

Pensionsförsäkringskommittén har enligt direktiv och tilläggsdirektiv att verkställa en omfattande utredning på familjepensioneringens område. I kommitténs uppdrag ingår bland annat att utreda frågan om likställighet mellan kvinnor och

män inom den allmänna pensioneringen. Under detta arbete kan kommittén inte undgå att pröva nu gällande regler för änkepension till dem som i framtiden blir änkor. En sådan prövning måste också omfatta pensionsfrågorna för dem som redan är änkor. Utskottet uttalade vid behandling av motioner i ämnet förra året att frågan om övergångsänkornas pensionsförhållande inte borde brytas ut ur det större problemet om den framtida familjepensioneringens utformning i stort. Utskottet har inte funnit anledning att frångå denna uppfattning i år. Pensionsförsäkringskommittén har uppgivit att den har för avsikt att avlämna sitt slutbetänkande vid instundande årsskifte. Möjligheter att ta slutlig ställning till frågan om övergångsänkornas pensionsfråga kan således föreligga relativt snart.

Under hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionsyrkandena.

Utskottet hemställer,

att följande motioner, nämligen

- 1) motionerna I:113 och II:190,
- 2) motionerna I:165 och II:188, samt
- 3) motionerna I:407 och II:447

inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 24 februari 1970

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand (s)*, fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Dahlberg (s), Österdahl (fp), Kaijser (m), Andreasson (cp)*, Ivar Andersson (s)* och fru Grethe Lundblad (s)*;

från andra kammaren: herr Gustavsson i Alvesta (cp)*, fröken Wetterström (m), herrar Fredriksson (s)*, Svensson i Kungälv (s), fru Skantz (s), herr Jonsson i Mora (fp), fru Sigurdsen (s)* och fru Håvik (s)*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

I

av herrar Österdahl (fp) och Jonsson i Mora (fp), som ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 6 med orden »Pensionsförsäkringskommittén har» och slutar med orden »till motionsyrkandena» bort ersättas 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 alltjämt drabbas av inkomstprövningen på sådant sätt att deras änkepension reduceras, kan rätt gärna inte övertygas om det motiverade i en sådan ordning. Pensionsförsäkringskommittén har sedan länge i uppdrag att överse reglerna på familjepensioneringens område. Även om kommittén avser att avlämna sitt slutbetänkande vid instundande årsskifte, kan det enligt utskottets mening dröja avsevärd tid, innan övergångsänkornas pensionsförhållanden kan få en tillfredsställande lösning. Utskottet anser av det skälet att riksdagen bör hemställa hos Kungl. Maj:t om förslag till innevarande riksdags höstsession om sådana ändringar i gällande lagstiftning att inkomstprövningen angående änkepension i övergångsfallen slopas.»

dels ock att utskottet bort hemställa,

»A. att riksdagen i anledning av motionerna I:113 och II:190, motionerna I:165 och II:188 samt motionerna I:407 och II:447 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om förslag till innevarande riksdags höstsession om sådana ändringar i gällande lagstiftning att inkomstprövningen angående änkepension i övergångsfallen slopas.

B. att motionerna I:113 och II:190, motionerna I:165 och II:188 samt motionerna I:407 och II:447, i den mån de inte kan anses besvarade genom utskottets hemställan under A., inte föranleder någon riksdagens åtgärd.»

II

av herr *Kaijser* (m) och fröken *Wetterström* (m), som ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 6 med orden »Pensionsförsäkringskommittén har» och slutar med orden »till motionsyrkanden» bort ersättas 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 alltjämt drabbas av inkomstprövningen kan inte övertygas om det motiverade i en sådan ordning. Pensionsförsäkringskommittén har sedan länge i uppdrag att överse reglerna på familjepensioneringens område. Även om kommittén avser att avlämna sitt slutbetänkande vid instundande årsskifte, kan det enligt utskottets mening dröja avsevärd tid innan övergångsänkornas pensionsförhållanden kan få en tillfredsställande lös-

ning. Det material som pensionsförsäkringskommittén ställt till utskottets förfogande ger enligt utskottets bedömande tillräckliga möjligheter för riksdagen att utan ytterligare utredning besluta om inkomstprövningens avskaffande i övergångsfallen. I enlighet med yrkandet i motionerna I:113 och II:190 anser utskottet att riksdagen bör besluta om inkomstprövningens avskaffande från och med den 1 juli i år. Ett sådant beslut kräver ändring av 16 § lagen angående införande av lagen om allmän försäkring.»

dels ock att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen med bifall till motionerna I:113 och II:190 samt motionerna I:165 och II:188 ävensom med anledning av motionerna I:407 och II:447 för sin del måtte antaga följande

Förslag till

Lag

om ändring i lagen (1962:382) angående införande av lagen om allmän försäkring

Härigenom förordnas att 16 § lagen (1962:382) angående införande av lagen om allmän försäkring skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

16 §

Bestämmelserna i tredje stycket punkterna 1—4 övergångsbestämmelserna till lagen d. 5 maj 1960 (nr 99) angående ändring i lagen d. 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering skola alltjämt äga motsvarande tillämpning. *Dock skall beträffande änkepension efter man, som avlidit före d. 1 juli 1960, i stället för 8 § första stycket lagen om folkpensionering i lagrummets lydelse före nämnda tidpunkt gälla, att sådan pension minskas med en tredjedel av den pensionsberättigades årsinkomst i vad den må överstiga tvåtusen kronor. Vid tillämpning i fall som nu sagts av 13 § 2 mom. sistnämnda lag skall ock procenttalet 20 utbytas mot 10 samt beloppet 20 000 kronor utbytas mot 30 000 kronor.*

Bestämmelserna i tredje stycket punkterna 1—3 övergångsbestämmelserna till lagen d. 5 maj 1960 (nr 99) angående ändring i lagen d. 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering skola alltjämt äga motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1970.»