

## Nr 3

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motioner om vidgad rätt till änkepension m. m.

## Motionerna

I detta betänkande behandlas

motionen 1973:419 av fru Fränkel m. fl. (fp) vari hemställs att riksdagen begär förnyad översyn och förslag till ändring av gällande regler för erhållande av änkepension i syfte att avskaffa inkomstprövningen för dem som blivit änkor före den 1 juli 1960;

motionen 1973:423 av herr Pettersson i Örebro m. fl. (c) vari hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär en snabb översyn av gällande regler 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;

motionen 1973:640 av herr Andersson i Storfors m. fl. (s) vari hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär att riksdagen så snart som möjligt föreläggs förslag till sådan ändring av lagen om allmän försäkring, att även samboende kvinna kan erhålla änkepension inom tilläggspensioneringen;

motionen 1973:1163 av herr Wikner m. fl. (s) vari hemställs att riksdagen begär att Kungl. Maj:t vidtar sådan ändring av lagen om allmän försäkring att samboende kvinna som blivit änka erhåller tilläggspension.

## "Övergångsänkor"

*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.

Med änka likställs i fråga om rätt till änkepension ogift eller fränsild

kvinnor eller änkor, som stadigvarande sammanbor med ogift eller fränskild man eller änkling vid dennes död och som varit gift med eller har eller har haft barn med honom. Däremot äger kvinna inte rätt till änkepension efter sin make, om hon levde ätskild från honom vid hans död och efter det sammanlevnaden upphörde stadigvarande sammanbott med en annan man, med vilken hon varit gift eller har eller har haft barn.

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 komma pensionstillskott och kommunalt bostadstillägg. Full änkepension utgår till änka som vid mannens död eller den därmed jämfärdade 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 1 juli 1958—den 30 juni 1959, en tredjedel och, om dödsfallet inträffat under tiden 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 kr. 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 50 000 kr. 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.

### *Frågans tidigare behandling*

Motionsyrkanden av samma innebörd som de i motionerna 1973:419 och 1973:423 framställda avvisades av riksdagen förra året på förslag av socialförsäkringsutskottet i dess betänkande 1972:2. Utskottet lämnade i betänkandet en redogörelse för frågans behandling från och med 1948, då änkepension infördes i folkpensioneringen till och med 1971 och redovisade också de skäl som pensionsförsäkringskommittén i sitt slutbetänkande Familjepensionsfrågor m. m. (SOU 1971:19) anförde mot ett avskaffande av inkomstprövningen för de s. k. övergångsänkorna. Med anledning av de i motionerna framförda rättvisaspekterna framhöll

utskottet att det i svensk rätt fanns åtskilliga exempel på fall, då till följd av övergångsbestämmelser eller eljest vissa kategorier människor inte kommit i åtnjutande av förmåner som ny lagstiftning erbjudit. Ett avskaffande av inkomstprövningen för övergångsänkor skulle visserligen undanröja den orättvisa som nu otvivelaktigt rådde mellan olika kategorier änkor men skulle samtidigt ytterligare markera den olikhet som enligt gällande regler förelåg mellan änkor med rätt till änkepension och andra utan möjlighet att erhålla motsvarande inkomstförstärkning.

### Änkepension inom tilläggspensioneringen

#### *Gällande bestämmelser*

Som framgår av det föregående likställs i fråga om rätt till änkepension inom folkpensioneringen med änka ogift eller frångesild kvinna eller änka som stadigvarande sammanbor med ogift eller frångesild man eller ankling vid dennes död och som varit gift med eller har eller har haft barn med honom. Till skillnad härifrån krävs för rätt till änkepension från tilläggspensioneringen att legalt äktenskap förelegat. Förutsättning för rätt till änkepension från tilläggspensioneringen är vidare att äktenskapet varat minst fem år och att det ingåtts senast den dag då mannen fyllde 60 år. För det fall den avlidne efterlämnar barn eller adoptivbarn, som också är barn till änkan eller adopterat även av henne uppställs inte några krav angående äktenskapets varaktighet eller tidpunkten för äktenskapets ingående.

För rätt till änkepension från tilläggspensioneringen krävs därjämte att den avlidne vid sitt frånfälle var berättigad till tilläggspension i form av förtidspension eller ålderspension eller att han – om han inte avlidit – skulle ha kommit i åtnjutande av förtidspension från tilläggspensioneringen om han vid tidpunkten för dödsfallet i stället skulle ha fått sin arbetsförmåga nedsatt.

Änkepension från tilläggspensioneringen utgår inte sedan änkan ingått nytt äktenskap. Om det nya äktenskapet upplöses innan det bestått i fem år börjar änkepensionen ånyo att utgå.

#### *Frågans tidigare behandling*

1958 års socialförsäkringskommitté anförde i betänkandet "Förbättrade familjeförmåner från folkpensioneringen m. m." (SOU 1959:39) i fråga om rätt till änkepension, då lagenligt äktenskap inte förelegat följande.

Inom den allmänna tilläggspensioneringen kan till skillnad från folkpensioneringen och yrkesskadeförsäkringen änkepension efter en avliden man endast ifrågakomma för kvinna, som varit gift med den avlidne. Samma är förhållandet med familjepension inom den statliga och kommunala tjänstepensioneringen.

Ett önskemål att uppnå största möjliga överensstämmelse mellan tilläggspensionering och folkpensionering skulle kunna leda till att man

även inom folkpensioneringen begränsade änkepensionsrätten till de legala änorna. Emellertid torde man få lägga delvis andra synpunkter på änkepensionerna inom folkpensioneringen än inom tilläggs-pensioneringen. Inom folkpensioneringen gäller det att skapa ett minimiskydd för medborgarnas försörjning inom de ålders- och civilståndsgupper där enligt vad erfarenheten utvisar behov av bidrag här till regelmässigt brukar föreligga. En kvinna, som utan äktenskap sammanlevat med en man under en följd av år och har barn med honom, torde sålunda vid hans frånfälle i regel vara i lika stort behov av nämnda minimiskydd som en kvinna som varit gift med mannen (legal änka).

I prop. 1959:100, genom vilken den nu gällande bestämmelsen tillkom, underströks värdet av överensstämmande regler inom tilläggs-pensioneringen och gällande personalpensionssystem.

Föredragande departementschefen anförde i prop. 1960:75 i huvudsak följande.

Enligt nuvarande praxis kan änkepension utgå då lagligt äktenskap ej föreligger men kvinnan sedan avsevärd tid sammanlevt med den avlidne under äktenskapsliknande förhållanden. Denna rättstillämpning grundar sig på ett stadgande i 12 § lagen om folkpensionering, enligt vilket en ogift person, vilken sedan avsevärd tid sammanlever med en annan under förhållanden som nyss sagts, kan anses som gift med denne vid tillämpningen av lagen, om särskilda skäl föreligger. Allmän tilläggs-pension kan i motsats till folkpension inte utgå i form av änkepension till annan kvinna än den som var lagligt gift med den avlidne. Socialförsäkringskommittén anför, att en kvinna som under en längre tid sammanbott med en man utan att vara gift med honom i vissa fall kan ha lika stort behov som en änka av det minimiskydd, vilket folkpensionen avser att ge. Enligt kommitténs mening bör därför alltså inom folkpensioneringen änkepension kunna utgivas utan att lagligt äktenskap föreläggas. Kommittén föreslår däremot, att rätten till änkepension för ogift kvinna bör begränsas till den, som stadigvarande sammanbodde med en ogift man vid dennes död och som har eller har haft barn med honom eller vid dödsfallet var havande med barn till honom. I beteckningen ogift inbegripes härvid änka, änking och fränskild.

För egen del ansluter jag mig till socialförsäkringskommitténs uppfattning att folkpensioneringens regler bör inrymma en möjlighet att i vissa fall utge änkepension även då kvinnan inte var gift med den avlidne mannen. De förutsättningar under vilka detta kan ske bör därvid vara anknytning till vissa lätt konstaterbara fakta. Kommitténs förslag synes uppfylla detta anspråk samtidigt som det på ett i huvudsak lämpligt sätt avgränsar den personkrets som kan anses vara i behov av änkepension av här avsett slag. I fortsättningen skulle alltså barnlösa kvinnor, som utan äktenskap sammanlevat med en man fram till dennes död, inte vara berättigade till änkepension. Undantag från sistnämnda regel torde dock i motsats till vad kommittén förordat böra gälla för det fall att kvinnan tidigare varit gift med den avlidne. Kommittén förutsatte att kvinnan i sådant fall skulle erhålla efterlevandepension i egenskap av fränskild, men enligt vad jag i det följande förordar kommer denna förutsättning inte att föreligga.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande 1960:20 anslöt sig andra lagutskottet till vad departementschefen sålunda anförde.

Vid införandet av lagen om allmän försäkring gjordes inga ändringar angående kravet på legalt äktenskap såsom förutsättning för rätt till änkepension från tilläggpensioneringen.

I de likalydande motionerna I:222 och II:264 till 1964 års riksdag yrkades, att rätt till änkepension inom tilläggpensioneringen skulle tillkomma även sådana sammanboende kvinnor som hade rätt till änkepension inom folkpensioneringen. Sedan motionerna remitterats till riksförsäkringsverket anförde verket följande.

I sitt förslag om förbättrade familjeförmåner från folkpensioneringen m. m. (SOU 1959:32) ifrågasatte socialförsäkringskommittén att även änkepensionen från folkpensioneringen borde begränsas till de legala änorna. Härigenom skulle största möjliga överensstämmelse mellan tilläggpensioneringen och folkpensioneringen uppnås. Kommittén fann dock att man delvis fick lägga andra synpunkter på änkepensionen inom folkpensioneringen än inom tilläggpensioneringen. Inom folkpensioneringen gällde det ju att skapa ett minimiskydd för medborgarnas försörjning inom de ålders- och civilståndsgupper, där enligt vad erfarenheten utvisade behov av bidrag regelmässigt brukade föreligga.

Reglerna för rätten till änkepension från tilläggpensioneringen är – bortsett från kravet på varaktighet av äktenskapet – direkt hämtade från gällande personalpensionssystem. Tilläggpensioneringen är i viss mån uppbyggd efter samma principer som den statliga tjänstepensioneringen. Inom de bägge pensionssystemen utgör sålunda förvärvsinkomsten underlaget för rätt till pension. Vidare spelar den s. k. tjänstetidsfaktorn – tid varunder pensionsgrundande inkomst förvärvats – en avgörande roll för såväl tilläggpensionens som statspensionens storlek.

Såväl de statliga som de kommunala tjänstepensionsbestämmelserna innehåller föreskrifter om samordning med den allmänna pensioneringen. Detta gör det synnerligen önskvärt att reglerna inom nämnda pensions-system i största möjliga utsträckning har en likartad utformning.

Andra lagutskottet uttalade (2LU 1964:55) följande.

Enligt utskottets mening finns skäl som talar för att överensstämmelse bör råda mellan tilläggpensioneringen och folkpensioneringen. Det av motionärerna aktualiserade spörsmålet förtjänar därför beaktande. De samordningsproblem och övriga frågor som härvidlag kan uppkomma torde emellertid kräva ingående överväganden. Spörsmålet synes därför böra bli föremål för utredning, t. ex. inom pensionsförsäkringskommittén. Utskottets uttalanden synes böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

Riksdagen gav Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anförde.

Sedan de nämnda motionerna samt andra lagutskottets utlåtande hade överlämnats till pensionsförsäkringskommittén anförde kommittén i sitt slutbetänkande "Familjepensionsfrågor m. m." (SOU 1971:19) följande.

Önskemålet att åstadkomma överensstämmande regler i det aktuella avseendet inom folkpensioneringen och tilläggpensioneringen är otvivelaktigt värt beaktande. Bland annat kan för en sådan överensstämmelse åberopas att likformiga regler gör tillämpningen enklare. Understundom talar också skälighetssynpunkter för att en samboende kvinna skall ha samma pensionsrätt som en änka. Emellertid kan man enligt kommitténs uppfattning lägga i viss mån andra synpunkter på änkepensionerna inom

tilläggs pensioneringen än inom folkpensioneringen. För folkpensioneringens vidkommande är behovssynpunkterna helt dominerande. Det är här fråga om att skapa en grundtrygghet för människor i sådana situationer där man av erfarenhet vet att behovet av hjälp genomsnittligt är stort. Inom tilläggs pensioneringen däremot förtjänar även andra synpunkter beaktande. Man vill inom denna pensionering låta änkan få behålla en del av den levnadsstandard hon hade före makens bortgång. Ett liknande synsätt finns i den nuvarande familjerättsliga lagstiftningens regler om giftorätt och arv. I denna lagstiftning jämföras inte samboende kvinna med hustru. Med hänsyn härtill synes önskemålet om överensstämmande regler mellan folk- och tilläggs pensioneringen inte så välmotiverat att motionärernas yrkande bör tillmötesgå enbart på grund därav.

Tilläggs pensioneringens regel, dvs. att änkepension efter en avliden man kan ifrågakomma endast för kvinna, som varit gift med den avlidne, överensstämmer med vad som gäller inom den statliga och kommunala tjänstepensioneringen. För att behålla denna regel oförändrad kan anföras vissa skäl. En av anledningarna till att samboende kontrahenter inte ingått äktenskap med varandra kan antagas vara att de vill vara ekonomiskt självständiga gentemot varandra. Med äktenskap följer ekonomiskt ansvar mot maken. I och med äktenskapet inträder bl. a. underhållsskyldighet och arvsrätt. Det har ansetts rimligt att rätten till änkepension inom tilläggs pensioneringen på samma sätt som ett flertal andra rättigheter och skyldigheter av ekonomisk natur knytes till äktenskapet. Folkpensioneringens regel kan ses som ett undantag från denna princip, vilket såsom ovan nämnts är betingat av att behovssynpunkter här spelar så stor roll. Hela frågan om de ekonomiska rättsverkningarna av äktenskapet är emellertid för närvarande föremål för utredning. Innan resultat föreligger av detta utredningsarbete bör enligt kommitténs uppfattning ändring icke företagas i den berörda regeln.

Ytterligare en omständighet bör framhållas i sammanhanget, nämligen barnpensionens storlek inom tilläggs pensioneringen. I fall då änke pensionsberättigad finnes utgör barnpensionen för ett barn 15 % och i fall då änke pensionsberättigad icke finns 40 % av den avlidnes egenpension. Genom denna regel tillgodoses i stor utsträckning sådan sammanboende kvinna som har barn med den avlidne mannen. Kvinnan som varit gift med den avlidne hade i motsvarande fall erhållit änkepension med 35 % av den avlidnes egenpension. Barnpensionen hade utgjort 15 % av samma pension. Summan av änke pensionen och barnpensionen, 50%, bör jämföras med barnpensionen i fall då änkepension ej utgår, 40 %.

Slutligen vill kommittén understryka att det är av ett visst värde att det finns överensstämmande regler för änkepensionering inom tilläggs pensioneringen och inom gällande personalpensionssystem.

Kommittén föreslår sålunda ingen ändring av regeln att legalt äktenskap skall föreligga för rätt till änkepension inom tilläggs pensioneringen.

## Utskottet

Änkepension inom folkpensioneringen utgår utan inkomstprövning till kvinnor vilkas män avlidit efter den 30 juni 1960. För änkor vilkas män avlidit före den 1 juli 1960 (s.k. övergångsänkor) är pensionen däremot inkomstprövad.

Motionerna 1973:419 och 1973:423 syftar till att inkomstprövning av änkepension inom folkpensioneringen avskaffas. Av den inledningsvis

lämnade redogörelsen framgår att motioner med samma yrkanden som motionerna 1973:419 och 1973:423 vid upprepade tillfällen och senast 1972 avvisats av riksdagen. De skäl som därvid (jfr bl. a. SfU 1972:2) anförts mot att helt avskaffa inkomstprövningen för änkepension inom folkpensioneringen äger enligt utskottets mening alljämt giltighet. Utskottet avstyrker följaktligen bifall till motionerna 1973:419 och 1973:423.

Inom folkpensioneringen har en änka rätt till folkpension 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. I motsats till vad som gäller inom folkpensioneringen krävs för rätt till änkepension inom tilläggs pensioneringen att legalt äktenskap förelegat.

I motionerna 1973:640 och 1973:1163 hemställs om förslag till sådan ändring av lagen om allmän försäkring att även samboende kvinna kan erhålla änkepension inom tilläggs pensioneringen. Den i motionerna aktualiserade frågan var föremål för riksdagens prövning år 1964. I samband därmed uttalade andra lagutskottet som sin mening att det fanns skäl som talade för att överensstämmelse borde råda mellan tilläggs pensioneringen och folkpensioneringen och att spørsmålet därför förtjänade beaktande. De samordningsproblem och övriga frågor som härvidlag kunde uppkomma krävde emellertid enligt utskottets mening ingående överväganden och utskottet förordade därför att frågan blev föremål för utredning. Riksdagen gav Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anförde.

Frågan om en utvidgning av rätten till änkepension inom tilläggs pensioneringen till sådana samboende som har rätt till änkepension inom folkpensioneringen har numera behandlats av pensionsförsäkringskommittén i dess slutbetänkande Familjepensionsfrågor m. m. (SOU 1971:19). Kommittén konstaterar att önskemålet om likformiga regler i det aktuella avseendet är värt beaktande. Man måste emellertid - menar kommittén - lägga i viss mån andra synpunkter på änkepensionen inom tilläggs pensioneringen än på motsvarande pension inom folkpensioneringen. Syftet med folkpensionen är att skapa en grundtrygghet för människor i situationer där man av erfarenhet vet att hjälpbehovet genomsnittligt är störst, medan änkepensionen inom tilläggs pensioneringen tillkommit i syfte att låta änkan få behålla en del av den levnadsstandard hon hade före makens bortgång. Kommittén erinrar om att ett liknande synsätt finns i den nuvarande familjerättsliga lagstiftningens regler om giftorätt och arv, och enligt dessa regler jämställs inte samboende kvinna med hustru. Kommittén påpekar vidare att motsvarande regler gäller inom den statliga och kommunala tjänstepensioneringen. Änkepension efter en avliden man kan således ifrågakomma endast för kvinna som varit gift med den avlidne. Kommittén hänvisar avslutningsvis till att hela frågan om de ekonomiska rättsverkningarna av äktenskapet f. n. är föremål för utredning och menar att någon ändring i

fråga om rätten till änkepension inom tillägspensioneringen inte bör vidtas innan resultatet av detta utredningsarbete föreligger.

Socialförsäkringsutskottet anser — i likhet med andra lagutskottet år 1964 — att skäl talar för att överensstämmelse bör råda mellan folkpensioneringens och tillägspensioneringens regler för änkepension. Innan slutlig ställning tas till den i motionerna aktualiserade frågan bör emellertid — som pensionsförsäkringskommittén framhållit — resultatet av familjelagssakkunnigas överväganden rörande äktenskapets ekonomiska rättsverkningar föreligga. Utskottet anser sig således böra avstyrka bifall till motionerna 1973:640 och 1973:1163.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen avslår

1. motionen 1973:419,
2. motionen 1973:423,
3. motionen 1973:640,
4. motionen 1973:1163.

Stockholm den 13 februari 1973

På socialförsäkringsutskottets vägnar

TORSTEN FREDRIKSSON

*Närvarande:* herrar Fredriksson (s), Carlsson i Vikmanshyttan (c), Lundberg (s), Karlsson i Ronneby (s), Persson i Stockholm (s), Mundebo (fp), fru Håvik (s), fröken Pehrsson (c), herrar Marcusson (s), Olsson i Stockholm (vpk), Andersson i Nybro (c), fröken Bergström\* (fp), herrar Åkerlind\* (m), Signell (s) och Andersson i Ljung (m).

\* Ej närvarande vid betänkandets justering.