

Nr 8

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motion om översyn av ATP-systemet för tryggande av frångild kvinnas uppehälle vid förutvarande makes frånfälle.

Motionen

I motionen 1972:111 av herrar Börjesson i Falköping (c) och Pettersson i Örebro (c) hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär skyndsamt prövning av möjligheterna att inom ATP-systemets ram införa regler som garanterar viss ekonomisk trygghet för frångild kvinna som vid sin f. d. makes frånfälle går miste om det underhåll hon efter äktenskapets upplösning erhållit.

Gällande bestämmelser

Lagen om allmän försäkring innehåller regler som under vissa angivna förutsättningar tillförsäkrar änka pension inom såväl folkpensioneringen som tilläggspensioneringen. En av förutsättningarna för rätt till änkepension är att legalt äktenskap förelåg vid mannens död. I vissa fall jämställs inom folkpensioneringen, men inte inom tilläggspensioneringen, samboende utan vigsel med äktenskap. Det fordras därvid att kvinnan antingen varit gift med mannen tidigare eller att hon har eller har haft barn med honom och att varken kvinnan eller mannen varit gift med någon annan under samboendet. Om inte äktenskap och inte heller samboende föreligger vid mannens död, kan änkepension efter mannen inte utgå. En frångild kvinna, som inte flyttat samman med den förre mannen, kan alltså inte få änkepension vare sig inom folkpensioneringen eller tilläggspensioneringen vid makens död.

Utanför den allmänna försäkringen kan pension till frångild kvinna utgå i vissa fall. Enligt lagen om yrkesskadeförsäkring äger frångild make (hustru eller man) rätt till livränta om den avlidne var skyldig att utge periodiskt underhåll. För statligt och kommunalt anställda gäller under vissa förutsättningar rätt för frångild till familjepension. Det samma är förhållandet inom privat kollektiv tjänstepensionsförsäkring.

Tidigare överväganden

Frågan om änkepension till frångild kvinna, vars förutvarande make avlidit, har diskuterats vid flera tillfällen. Två förslag i ämnet har tidigare lagts fram.

Det ena förslaget lämnades av socialförsäkringskommittén i betänkandet "Förbättrade familjeförmåner från folkpensioneringen m. m." (SOU 1959:32). Förslaget, som enbart rörde folkpensioneringen, gick ut på att en pension — till beloppet motsvarande hälften av änkepensionen — skulle tillerkännas en frånskild kvinna, när hennes förutvarande man avled, under i princip samma förutsättningar som om äktenskapet upplösts först genom mannens död. Pensionsrätt skulle dock inte föreligga i vissa fall som kännetecknades av att kvinnan grovt åsidosatt sina plikter mot mannen. Gentemot detta förslag androgs under ärendets fortsatta behandling bl. a., att reglernas utformning skulle kunna leda till pension i många fall då något behov av pensionsskydd inte förelåg. I propositionen 1960:75 avvisades kommittéförslaget med den motiveringen att pensionsrätten borde reserveras för sådana fall, då det kunde antas vara vanligt att den frånskilda kvinnan kom i ett sämre försörjningsläge genom mannens död.

I en inom socialdepartementet utarbetad promemoria "Lag om allmän försäkring m. m." (SOU 1961:39) återkom man till problemet med de frånskilda kvinnornas rätt till änkepension. I promemorian föreslogs gemensamt för folk- och tilläggspensioneringen att pensionsrätt skulle tillkomma frånskild kvinna, som vid tiden för den förutvarande mannens död hade rätt till underhållsbidrag från honom, och att pensionen i princip inte skulle få vara större än underhållsbidraget. För det fall att en försäkrad efterlämnade både änka och frånskild hustru skulle i princip ingendera kvinnans pension minskas på grund av att det fanns mer än en pensionsberättigad efter den försäkrade.

I propositionen 1962:90 om den allmänna försäkringen upptogs ett förslag som anslöt till denna konstruktion. Förslaget möttes av kritik från flera håll, och i riksdagen väcktes motioner om ändringar i olika riktningar. Andra lagutskottet framhöll (2 LU 1962:27) att gällande familjerättsliga regler ledde till att underhållsbidrag till frånskilda kvinnor utgick i förhållandevis få fall och ofta med blygsamma belopp. Utskottet befarade att förslaget skulle få tämligen ringa effekt. Med hänsyn härtill avstyrkte utskottet förslaget och förordade i stället en ny, förutsättningslös utredning. Denna utredning borde även ta upp vissa motionsvägen framförda spörsmål om införande av änklingspensioner och om en eventuell uppdelning mellan makar av pensionsrätten inom tilläggspensioneringen. Riksdagen anslöt sig till vad utskottet anfört.

På grund av riksdagens beslut tillkallade socialministern efter Kungl. Maj:ts bemyndigande pensionsförsäkringskommittén, som i sina ursprungliga direktiv hade frågan om pension åt frånskilda kvinnor som en av sina huvuduppgifter. Sedan kommittén avlämnat två betänkanden angående andra delar av sitt utredningsuppdrag, har kommittén numera avlämnat sitt slutbetänkande SOU 1971:19 "Familjepensionsfrågor

m. m.", i vilket kommittén bl. a. behandlar frågan om fränskild kvinnas rätt till änkepension (s. 73 ff).

Pensionsförsäkringskommittén

I avsnittet om fränskild kvinnas rätt till änkepension anför kommittén följande.

För ett socialförsäkringssystem är det naturligt, att man försöker finna de situationer, där behovet av skydd — generellt sett — är störst. I fråga om de fränskilda kvinnorna är detta icke lätt eftersom behovet vid den tidigare makens död varierar mycket starkt. I ett avseende är skyddsbehovet klart. Det gäller de fall då den fränskilda kvinnan i sin vård har barn till sin före detta make. I dessa fall torde det också vara ganska vanligt att kvinnan är berättigad till underhållsbidrag icke blott för barnen utan även för egen del.

En annan situation där behovet av skydd för den fränskilda kvinnan bör diskuteras är de fall då hon är äldre. Ibland föreligger otivelaktigt ett uttalat skyddsbehov, t. ex. i det fall äktenskapet bestått lång tid och skilsmässan äger rum när kvinnan, som kanske i hela sitt liv varit verksam i hemmet, kommit upp i ålder. Motsvarande skyddsbehov föreligger inte om äktenskapet upplösts tidigt, särskilt då barn ej finnes. Det skulle ur social synpunkt vara orimligt att ge änkepension t. ex. i alla fall där fränskilda kvinnor uppnått en viss ålder vid den förutvarande mannens död. Om två makar gift sig i tjugoårsåldern och efter ett tio-årigt barnlöst äktenskap skiljt sig utan någon underhållsskyldighet sinsemellan skulle det framstå som helt omotiverat, om kvinnan vid mannens död tjugo år senare skulle få en änkepension. De försörjningsproblem som finnes vid mannens död har ju regelmässigt funnits redan dessförinnan. Man måste konstatera, att behovet av änkepensionsskydd för fränskilda kvinnor utan minderåriga barn varierar mycket starkt och svårligen låter sig fånga i en generell formel.

Den pågående utvecklingen mot en allt större ekonomisk självständighet för kvinnan talar för att behovet av ekonomiskt skydd för fränskilda kvinnor utan minderåriga barn alltmer kommer att minska vid den förutvarande makens död.

I den allmänna debatten har ibland framförts tanken på att dela upp änkepensionsrätten mellan fränskild hustru och änka på ett sätt som sker inom offentlig och privat tjänstepensionering. En uppdelning av detta slag är mindre tilltalande för ett socialförsäkringssystem. Den minskar ju i motsvarande mån skyddet för den man normalt vill skydda inom systemet, dvs. änkan. Uppdelningen måste också ske genom schablonartade metoder, som framstår som egendomliga i det enskilda fallet.

Kommittén vill också erinra om att redan det nuvarande systemet innehåller regler, som i sak gynnar den fränskilda kvinnan i det fall någon ny änkepensionsberättigad hustru inte finnes och den fränskilda kvinnan i sin vård har barn till sin före detta man. Om denne avlider blir nämligen barnpensionen från tilläggspensioneringen avsevärt högre om änkepensionsberättigad inte finnes. Om det t. ex. finnes ett efterlevande barn får detta en barnpension av i princip samma storlek som en änkepension.

Syftet med kommitténs övriga förslag i detta betänkande har varit att skapa större jämställdhet mellan man och kvinna. Det skulle mot denna bakgrund te sig egendomligt att i nu ifrågavarande hänseende föreslå utvidgning av de förmåner som endast kan tillkomma kvinnor utan att göra något motsvarande förslag för män. Då kommittén i avsnitt 4.7 avvisat tanken på generella änklingspensioner kan naturligtvis något förslag om rätt till änklingspension för frångild man ej framläggas.

Kommitténs i avsnitt 4.3 framlagda förslag om barnpensionstillägg är så utformat, att det ger ett förbättrat skydd för frångilda kvinnor med barn vid förutvarande makens död. Barnpensionstillägget har inte gjorts beroende av om mannen — eller den frångilda kvinnan — gift om sig eller ej. Det utgår också i alla fall då barn under 18 år finns och är alltså icke beroende av om underhållsbidrag utgått. Förslaget om barnpensionstillägg är också så konstruerat, att frångild man med barn erhåller samma skydd som den frångilda kvinnan. Barnpensionstilläggen kommer att väsentligt förbättra pensionsskyddet för frångilda kvinnor med barn. Med hänvisning till detta förslag och då — som nämnts — i vissa fall även tilläggspensioneringen innehåller visst skydd för frångilda män och kvinnor med barn anser sig kommittén icke böra föreslå ytterligare åtgärder för att skydda efterlevande frångild make med barn.

Som nämnts finns otvivelaktigt ett behov av änkepensionsskydd för vissa äldre frångilda kvinnor. Det är emellertid — som förut utvecklats — omöjligt att generellt ange kriterier, som närmare avgränsar skyddet utan att göra kretsen så vid att socialt omotiverad utbetalning får göras i en mängd fall. Med hänsyn till den allmänna utveckling, som berörts i avsnitt 4.2, vore det också mindre lämpligt att utvidga änkepensionsskyddet för denna kategori. Dess skyddsbehov får i stället tillgodoses på annat sätt. Egenpensionering är en väg. Kommittén vill här särskilt peka på de från och med den 1 juli 1970 förbättrade möjligheterna till för-tidspension. Ytterligare bör nämnas arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

1971 års riksdag

Riksdagen avvisade år 1971 ett motionsyrkande av samma innehåll som i motionen 1972:111. Därvid anslöt sig riksdagen (SfU 1971:26) i allt väsentligt till den bedömning av frångild kvinnas rätt till änkepension som redovisats av pensionsförsäkringskommittén.

Utskottet

En av förutsättningarna för rätt till änkepension inom folk- och tilläggspensioneringen är i princip att legalt äktenskap förelåg vid mannens död. En frångild har således i allmänhet inte rätt till änkepension.

Förevarande motion syftar till att frångild, som går miste om underhållsbidrag vid den tidigare makens död, skall garanteras ekonomisk trygghet inom ATP-systemets ram.

Den i motionen aktualiserade frågan har utförligt behandlats av pensionsförsäkringskommittén i dess slutbetänkande Familjepensions-

frågor m. m. (SOU 1971:19 s. 73 ff.). Kommittén anser det vara för ett socialförsäkringssystem naturligt att man försöker finna de situationer, där behovet av skydd generellt sett är störst. I fråga om de frånskilda kvinnorna och i synnerhet dem utan minderåriga barn är detta inte lätt eftersom behovet varierar starkt och svårigen låter sig fångas i en generell formel. Ibland föreligger klart uttalade skyddsbehov, i andra fall inte. Kommittén erinrar om att redan det nuvarande pensionssystemet garanterar frånskilda kvinnor med barn visst skydd genom att barnpension inom tilläggs pensioneringen utgår med betydligt högre belopp om änkepensionsberättigad inte finns och att motsvarande skydd kommer att ytterligare förbättras om kommitténs i betänkandet framlagda förslag till barnpensionstillägg antas.

I fråga om änkepensionsskyddet för äldre kvinnor uttalar kommittén att det torde vara omöjligt att generellt ange kriterier som närmare avgränsar skyddet utan att göra kretsen av pensionsberättigade så vid att socialt omotiverade utbetalningar blir nödvändiga i en mängd fall. De äldre frånskildas skyddsbehov får därför — menar kommittén — tillgodoses på annat sätt, exempelvis genom egenpensionering, genom förbättrade möjligheter till förtidspension eller genom en utbyggnad av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Riksdagen avvisade senast förra året ett motionsyrkande av samma innehåll som det i motionen 1972:111 framställda. Därvid anslöt sig riksdagen i allt väsentligt till den bedömning av frånskild kvinnas rätt till änkepension som redovisats av pensionsförsäkringskommittén. På grund härav och då riksdagen enligt utskottets mening saknar anledning att frånträda den ståndpunkt i frågan riksdagen tidigare intagit avstyrker utskottet bifall till motionen.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet
att riksdagen avslår motionen 1972:111.

Stockholm den 29 februari 1972

På socialförsäkringsutskottets vägnar
TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Fredriksson (s), Lundberg (s), Jonsson i Mora* (fp), Ringaby (m), Karlsson i Ronneby (s), Magnusson i Nennesholm (c), Persson i Stockholm (s), fröken Pehrsson (c), herrar Marcusson (s), Björck i Nässjö (m), Olsson i Stockholm (vpk), Andersson i Nybro (c), fröken Bergström (fp), herrar Signell (s) och Lindström (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

