

Nr 2

**Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motioner angående översyn av reglerna för änkepension inom folkpensioneringen.**

**Motionerna**

I detta betänkande behandlas

motionen 1972:115 av herr Pettersson i Örebro m. fl. (c), vari hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär 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;

motionen 1972:968 av fru Fränkel m. fl. (fp), vari hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t 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.

**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.

Med änka likställs i fråga om rätt till änkepension ogift eller frånskild kvinna eller änka, som stadigvarande sammanbor med ogift eller frånskild 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 åtskild 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

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 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.

## 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, vilkas 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 30 juni 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 att 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 (2LU 1962:27). Ytterligare uppmjukningar av inkomstprövningsreglerna verkställdes vid 1963 års riksdag (höjning av det avdragsfria inkomstbeloppet, 2LU 1963:3), vid 1965 års riksdag (höjning av det avdragsfria förmögenhetsbeloppet, 2LU 1965:41), vid 1969 års riksdag (höjning av det avdragsfria inkomstbeloppet, 2LU 1969:41) och vid 1970 års riksdag (höjning av det avdragsfria förmögenhetsbeloppet, 2LU 1970:34).

Sedan *1964 års riksdag* beslutat hemställa att motioner med yrkande om avskaffande av inkomstprövningen skulle överlämnas till pensionsförsäkringskommittén avvisades – med hänvisning till denna kommittés arbetsuppgifter – vid 1965, 1968, 1969 och 1970 års *riksdagar* samma eller liknande motionsyrkanden.

*Pensionsförsäkringskommittén* avlämnade i mars 1971 sitt slutbetänkande Familjepensionsfrågor m. m. (SOU 1971:19). I fråga om inkomstprövningen av pension till övergångsänkorna framhöll kommittén att ett avskaffande av inkomstprövningen inte skulle medföra att de

sämst ställda änkor, dvs. de som inte hade några inkomster eller små sådana vid sidan av pensionen, skulle erhålla någon förbättring av sina förmåner. Dessa änkor erhöll ju även med de gällande reglerna reducerad pension. Däremot skulle ett avskaffande av inkomstprövningen medföra att de änkor, som hade sidoinkomster av sådan storlek att de reducerade pensionen, erhöll förbättrade förmåner. Sociala skäl för ett avskaffande av inkomstprövningen kunde därför knappast åberopas.

Sett som en rättvisefråga mellan olika kategorier änkor var – menade kommittén – nuvarande regler helt naturligt att betrakta som mindre tillfredsställande. Kommittén erinrade emellertid om att änkepensionen inte reducerades bara på grund av inkomstprövningsreglerna utan även till följd av femtondelsregeln. Ett icke ringa antal missnöjesfall hade säkerligen sin förklaring i att pensionen reducerats på grund av änkans ålder vid änkeblivandet och inte på grund av att pensionen var inkomstprövad.

Kommittén såg också en viss förklaring till rådande missnöje i det förhållandet att många änkor inom övergångskategorin hade den uppfattningen att, sedan man en gång konstaterat att deras inkomst var för stor, de för all framtid var betagna möjligheten att erhålla förmånen. Så var naturligtvis inte fallet. Så snart inkomsten sjunkit eller pensionsförmånerna höjts borde förnyad ansökan göras. Kommittén upplyste om att försäkringskassorna på föranstaltan av riksförsäkringsverket företagit en utredning som syftade till att få fram bl. a. sådana änkor som var berättigade till pension men inte ansökt om sådan och att på så sätt cirka 1 300 berättigade kvinnor spårats upp.

Kommittén redovisade att ett slopande av inkomstprövningsreglerna skulle medföra kostnadsökningar för statsverket för budgetåret 1971/72 med cirka 105 miljoner kr. och framhöll i samband därmed bl. a. följande.

När kostnadskrävande förbättringar skall övervägas måste man självfallet ha andra pensionärskategorier med i bilden. Som så mycket annat är frågan om att slopa inkomstprövningen för övergångsänkorna en resurs- och avvägningsfråga. Skall en prioritering ske exempelvis av åldringar och handikappade som alla vanligtvis har mindre att leva av än de övergångsänkor som får sin pension reducerad på grund av sina sidoinkomster eller förmögenhet?

Kommittén måste ställa frågan om att slopa inkomstprövningen i övergångsfallen i relation till det mera omfattande uppdrag på familjepensioneringens område, nämligen att utreda frågan om likställighet mellan man och kvinna inom den allmänna pensioneringen, som kommittén redovisar i detta betänkande. De överväganden och förslag beträffande könslikställighetsfrågan som kommittén redogjort för i de tidigare avsnitten har inte lett fram till att änkepensioneringen i dess nuvarande form bör utbyggas. Ej heller dessa mera principiella överväganden talar för att inkomstprövningen beträffande änkepensionerna i övergångsfallen bör avskaffas. Slutligen bör erinras om att de modifierade regler för inkomstprövningen som pensionsförsäkringskommittén i ett tidigare betänkande föreslagit och som trätt i kraft den 1 juli 1969 inneburit förbättringar av änkepensionerna i övergångsfallen.

Kommittén har i det föregående redovisat olika skäl för och emot ett avskaffande av inkomstprövningen för övergångsänkorna. Skilda ledamöter inom kommittén har lagt i viss mån olika vikt vid de nämnda skälen vid det slutliga ståndpunktstagandet i frågan. Starka skäl talar för att denna fråga nu borde lösas. Med hänsyn främst till de resurser som i dagens läge står till buds för ytterligare reformer och den prioritering som därvid måste företagas i förhållande till andra angelägna behov är kommittén emellertid nu icke beredd att föreslå att inkomstprövningen för övergångsänkorna avskaffas.

Kommitténs förslag som var enhälligt är numera efter remissbehandling föremål för Kungl. Maj:ts prövning.

Även vid 1971 års riksdag väcktes motioner med yrkande att inkomstprövning av änkepension skulle slopas.

Samtliga motioner avvisades av riksdagen (SkU 1971:25) med i huvudsak den motivering som framförts av pensionsförsäkringskommittén.

### Statistiska uppgifter

Ur material som ställts till förfogande av pensionsförsäkringskommittén har vissa statistiska uppgifter, hänförliga främst till januari 1969, hämtats.

Antalet övergångsänkor under 67 år fördelade 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
1904	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	40 600	20 650	3 800	16 250

Av tabellen framgår att det finns drygt 40 000 övergångsänkor, varav något mer än hälften lyfter änkepension. Ett mindre antal har förtidspension och 16 250 är utan folkpension. Av dessa torde några sakna pension på grund av de allmänna åldersvillkoren eller villkoren beträffande äktenskapets längd. Den stora delen saknar emellertid pension på grund av inkomstprövningsreglerna. Av de utgående änkepensionerna är något mer än 1/3 reducerade på grund av femtondelsreglerna. Materialet redovisar inte hur många änkepensioner som är reducerade på grund av änkans sidoinkomster. Vid tidigare riksdagsbehandling av frågan har uppgivits att uppskattningsvis något mindre än hälften av pensionerna är nedsatta på denna grund.

Som en jämförelse kan nämnas att det i januari 1969 utgick änkepension i 72 000 huvudfall, alltså fall där mannen avlidit efter den 30 juni 1960. Drygt 10 000 av dessa pensioner var reducerade på grund av femtondelsreglerna.

För att belysa effekten av nuvarande inkomstprövningsregler lämnas följande uppställning. Det förutsätts därvid att full pension utgör (90 % av 6 900 kr.) 6 210, att pensionstillskotten uppgår till (6 % av 6 900 kr.) 414 kr. samt att det kommunala bostadstillägget utgör 2 000 kr.

Årsinkomst vid sidan av pension	Änkepension inkl. pensionstillskott och kbt efter avdrag för inkomst	Sammanlagd inkomst
2 000	8 624	10 624
4 000	7 624	11 624
6 000	6 624	12 624
9 000	5 624	14 624
12 000	4 624	16 624
15 000	3 624	18 624
18 000	2 624	20 624
21 000	1 624	22 624
24 000	624	24 624
25 870	0	25 870

Av tabellen framgår att inkomst under 2 000 kr. inte inverkar på pensionsförmånerna, att inkomst upp till 6 000 kr. reducerar endast det kommunala bostadstillägget, att först inkomster däröver börjar reducera pensionen samt att änkepensionen i sin helhet är konsumerad av sidoinkomster först när dessa uppgår till 25 870 kr.

### 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. Om dödsfallet inträffat under tiden den 1 juli 1958 – den 30 juni 1960 är viss del av pensionen, det s. k. garantibeloppet fri från inkomstprövning.

De förevarande motionerna syftar till att all inkomstprövning av änkepension inom folkpensioneringen slopas.

Den i motionerna aktualiserade frågan har upprepade gånger prövats av riksdagen, senast förra året, då socialförsäkringsutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande 1971:25 avstyrkte bifall till motioner i ämnet. Utskottet stödde sig därvid i huvudsak på de utförliga – främst statsfinansiella och sociala – skäl mot ett avskaffande av inkomstprövningen som anförts av pensionsförsäkringskommittén i dess slutbetänkande Familjepensionsfrågor (SOU 1971:19) och hänvisade till att inkomstprövningsreglerna vid upprepade tillfällen mjukats upp med resultat att allt fler övergångsänkor kunnat få pension eller större pension. Även om det under en följd av år skulle komma att finnas änkor som på grund av inkomstprövningsreglerna inte skulle ha samma generösa möjligheter till änkepension som andra änkor ansåg utskottet sig inte kunna tillstyrka en så kostnadskrävande reform som ett slopande av inkomstprövningen skulle innebära. Rättviseaspekterna fick enligt utskottet vägas in i det större sammanhanget om likställighet mellan kvinnor och män i pensionsystemet, en fråga som f. ö. aktualiserats av pensionsförsäkringskommittén i dess tidigare nämnda betänkande.

Utskottet, som vidhåller den ståndpunkt utskottet intog förra året, vill med anledning av de i motionerna framförda rättviseaspekterna erinra om att det i svensk rätt finns 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 råder mellan olika kategorier änkor men skulle samtidigt ytterligare markera den olikhet som enligt gällande regler föreligger mellan änkor med rätt till änkepension och andra utan möjlighet att erhålla motsvarande inkomstförstärkning. Utskottet avstyrker därför bifall till motionerna.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen avslår

- 1) motionen 1972:115,
- 2) motionen 1972:968.

Stockholm den 15 februari 1972

På socialförsäkringsutskottets vägnar

TORSTEN FREDRIKSSON

*Närvarande:* herrar Fredriksson (s), Carlsson i Vikmanshyttan (c), Lundberg (s), Jonsson i Mora (fp), fröken Sandell\* (s), herrar Ringaby (m), Andersson i Nybro\* (c), Persson i Stockholm (s), fru Håvik (s), fröken Pehrsson (c), herrar Marcusson (s), Olsson i Stockholm (vpk), fröken Bergström (fp), herrar Lindström (s) och Andersson i Ljung\* (m).

\* Ej närvarande vid betänkandets justering.

**Särskilt yttrande**

av herr Jonsson i Mora (fp), Ringaby (m), fröken Bergström (fp) och herr Andersson i Ljung (m) vilka anfört:

”Enligt vår mening bör alla änkor, oavsett när mannen avlidit, rimligen kunna göra anspråk på lika behandling när det gäller rätten till änkepension. Nu gällande bestämmelser skiljer mellan olika kategorier änkor och måste enligt vår mening anses klart otillfredsställande.

Vi vill understryka att 1960 års riksdag, som hade att ta ställning till den i motionerna aktualiserade frågan, klart uttalade att all inkomstprövning av änkepensioner inom folkpensioneringen borde avskaffas så snart finansiella och andra förutsättningar förelåg. Vad riksdagen då uttalade äger enligt vår mening alltjämt i hög grad giltighet.

Av statsfinansiella skäl anser vi oss nödsakade godta att bestämmelserna om inkomstprövning av övergångsänkors rätt till pension tills vidare kvarstår i lagstiftningen. Vi förutsätter emellertid att Kungl. Maj:t ägnar frågan fortsatt uppmärksamhet och – så snart förutsättningar finns – framlägger förslag som tillgodøser syftet med motionerna.”