

Nr 26**Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motioner om förbättrad social trygghet för frånskild make.**

Socialförsäkringsutskottet har i ett sammanhang behandlat följande motioner, nämligen

1) motionen 1971:59 av herrar Börjesson i Falköping och Eriksson i Bäckmora (båda c), i vilken hemställts "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsam prövning av möjligheten att inom ATP-systemets ram införa regler som garanterar viss ekonomisk trygghet för en frånskild kvinna som vid sin f. d. makes frånfälle går miste om det underhåll hon efter äktenskapets upplösning erhållit"; samt

2) motionen 1971:716 av herr Mundebo m. fl. (fp), i vilken hemställts "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om utredning och förslag rörande förbättrad social trygghet för frånskild make/maka". Även denna motion avser de fall där frånskild erhåller underhållsbidrag efter den tidigare maken och går förlustig detta vid makens död. Motionärerna anser att någon form av försäkring inom den allmänna försäkringens ram bör garantera den frånskilde trygghet i en sådan situation. Ett alternativ kan vara att låta änkepension utgå även i dessa fall eller att skapa någon motsvarande stödform, ett annat att utforma en garanti av liknande form som bidragsförskotten.

Gällande bestämmelser

Lagen om allmän försäkring innehåller regler som under vissa angivna förutsättningar tillförsäkrar änka pension inom såväl folkpensioneringen som tilläggs pensioneringen. En av förutsättningarna för rätt till änkepension är att legalt äktenskap förelåg vid mannens död. I vissa fall jämställs inom folkpensioneringen, men inte inom tilläggs pensioneringen, 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 samt 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 frånskild kvinna, som inte flyttat samman med den förre mannen, kan alltså inte få änkepension vare sig inom folkpensioneringen eller tilläggs pensioneringen vid makens död.

Utanför den allmänna försäkringen kan pension till frånskild kvinna utgå i vissa fall. Enligt lagen om yrkesskadeförsäkring äger frånskild

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 frånskild till familjepension. Detsamma är förhållandet inom privat kollektiv tjänstepensionsförsäkring.

Tidigare överväganden

Frågan om änkepension till frånskild kvinna, vars förutvarande make avlidit, har diskuterats vid flera tillfällen. Två utformade 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 antagas 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 tilläggs-pensioneringen 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 leder till att underhållsbidrag till frånskilda kvinnor utgår 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 even-

tuell uppdelning mellan makar av pensionsrätten inom tilläggs pensioneringen. 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 fränskilda kvinnor som en av sina huvuduppgifter. Sedan kommittén avlämnat två betänkanden angående andra delar av sitt utredningsuppdrag, har kommittén helt nyligen 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).

Motioner med samma syfte som de nu föreliggande väcktes såväl vid 1969 som 1970 års riksdagar. Motionerna avslogs båda åren med en hänvisning till pensionsförsäkringskommitténs pågående arbete (2LU 1969:11 och 1970:8).

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 otvivelaktigt 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 tjugooårsåldern och efter ett tioårigt 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 frånskilda kvinnan i det fall någon ny änkepensionsberättigad hustru inte finnes och den frånskilda kvinnan i sin vård har barn till sin före detta man. Om denne avlider blir nämligen barnpensionen från tilläggs pensioneringen 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 frånskild man ej framläggas.

Kommitténs i avsnitt 4.3 framlagda förslag om barnpensionstillägg är så utformat, att det ger ett förbättrat skydd för frånskilda kvinnor med barn vid förutvarande makens död. Barnpensionstillägget har inte gjorts beroende av om mannen — eller den frånskilda 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 frånskild man med barn erhåller samma skydd som den frånskilda kvinnan. Barnpensionstilläggen kommer att väsentligt förbättra pensionskyddet för frånskilda kvinnor med barn. Med hänvisning till detta förslag och då — som nämnts — i vissa fall även tilläggs pensioneringen innehåller visst skydd för frånskilda män och kvinnor med barn anser sig kommittén icke böra föreslå ytterligare åtgärder för att skydda efterlevande frånskild make med barn.

Som nämnts finns otvivelaktigt ett behov av änkepensionskydd för vissa äldre frånskilda 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 änkepensionskyddet 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.

Utskottet

En frånskild har i princip inte rätt till änkepension inom folk- och tilläggs pensioneringen. Förevarande motioner syftar till att frånskild, som går miste om underhållsbidrag vid den tidigare makens död, skall garanteras ekonomisk trygghet inom den allmänna försäkringens ram. Detta skulle enligt motionerna 1971: 59 och 1971: 716 kunna ske genom

att änkepension eller motsvarande förmån utgick i sådana fall. Enligt motionen 1971: 716 skulle stödet också kunna utformas med bidragsförskotten som förebild.

Frågan om frånskild kvinnas rätt till änkepension behandlas av pensionsförsäkringskommittén i ett nyligen avlämnat slutbetänkande. Kommittén framhåller att behovet av änkepensionsskydd för frånskilda kvinnor varierar starkt och med svårighet låter sig fånga i en generell formel. Kvinnor som i sin vård har minderåriga barn samt kvinnor som är äldre och kanske hela sitt liv varit verksamma i hemmet har klart uttalade skyddsbehov. Motsvarande skyddsbehov föreligger inte om äktenskapet upplöstes tidigt och barn inte finns. För frånskilda kvinnor med barn innehåller redan det nuvarande systemet regler som garanterar visst skydd. Kommittén erinrar om att barnpension inom tilläggs-pensioneringen utgår med betydligt högre belopp om änkepensionsberättigad inte finns. Kommitténs förslag om barnpensionstillägg är också så utformat att det ger ett förbättrat skydd för frånskilda kvinnor med barn. Barnpensionstillägget, som föreslås uppgå till 40 % av basbeloppet, skall enligt förslaget utgå till barnpension inom folkpensioneringen i sådana fall där någon änkepensionsberättigad inte finns. Med hänsyn härtill anser sig kommittén inte böra föreslå ytterligare åtgärder för att skydda efterlevande frånskild make med barn. När det gäller änkepensionsskyddet för vissa äldre frånskilda kvinnor uttalar kommittén att det är 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. Dessa kvinnors skyddsbehov får därför tillgodoses på annat sätt. Kommittén pekar på egenpensionering och de förbättrade möjligheterna till förtidspension. Den nämner också arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Utskottet vill framhålla att de skäl som pensionsförsäkringskommittén framfört mot införande av rätt till änkepension för frånskild kvinna också kan åberopas mot införande av motsvarande rätt för frånskild man. I allt väsentligt kan utskottet ansluta sig till den bedömning av frågan som kommittén redovisat. Utskottet får därför hemställa

att motionerna 1971: 59 och 1971: 716 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 4 maj 1971

På socialförsäkringsutskottets vägnar

TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Fredriksson (s), Ringaby (m), fröken Sandell (s), herr Karlsson i Ronneby (s), fru Håvik (s)*, herrar Björck i Nässjö (m)*, Nordberg (s)*, fröken Pehrsson (c), herrar Hermansson i Malmberget (vpk)*, Marcusson (s), Andersson i Nybro (c), fröken Bergström (fp), herrar Andersson i Knäred (c), Jonsson i Alingsås (fp) och Signell (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Särskilt yttrande

av fröken Bergström (fp) och herr Jonsson i Alingås (fp), som anför:

”Vi delar uppfattningen att ett genomförande av pensionsförsäkringskommitténs förslag skulle innebära ett förbättrat pensionskydd för frånskilda kvinnor med barn. Det finns emellertid otvivelaktigt ett behov av skydd för vissa äldre kvinnor, och kommitténs förslag tillgodoser inte denna grupp. Vi anser inte heller att de numera förbättrade möjligheterna till förtidspension och de förstärkta arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i alla fall och i tillräcklig grad gör detta. Vissa äldre kvinnor är och kan komma i en besvärlig situation. Vi utgår från att Kungl. Maj:t i samband med sin behandling av pensionsförsäkringskommitténs förslag ingående prövar möjligheterna att förbättra tryggheten för denna grupp, antingen inom den allmänna försäkringens ram eller genom annan stödform, exempelvis en garanti av liknande form som bidragsförskotten.”