Socialförsäkringsutskottets betänkande 1976/77:10

med anledning av motioner om obligatorisk begravningsförsäkring m. m.

Motionerna m. m.

1975/76:354 av herrar Börjesson i Falköping (c) och Hörberg (fp) vari hemställs att riksdagen i skrivelse till regeringen begär förslag om allmän obligatorisk begravningsförsäkring inom ramen för lagen om allmän försäkring,

1975/76:356 av herr Werner i Malmö (m) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till obligatorisk begravningsförsäkring inom den allmänna försäkringen,

1975/76:1179 av herr Ekinge (fp) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag om införande av en allmän livförsäkring av det slag som anges i motionen.

I motionen 354 framhålls att en betydande grupp människor, speciellt äldre samt barn och ungdom, står utanför det skydd som grupplivförsäkringarna ger. För många blir – menar motionärerna – begravningskostnaderna i samband med en anhörigs död mycket betungande för dödsboet. Därför bör en försäkring införas för att täcka begravningskostnader till ett belopp av förslagsvis minst 3 000 kr.

Liknande synpunkter framförs i motionerna 356 och 1179. Motionären i den första motionen menar att försäkringsbeloppet lämpligen kan bestämmas till ett belopp motsvarande två folkpensioner, medan herr Ekinge i motionen 1179 anser att man bör införa en obligatorisk livförsäkring av grupplivförsäkringskaraktär för att skapa en viss ekonomisk trygghet för efterlevande vid dödsfall och tillförsäkra varje medborgare ekonomiska förutsättningar att täcka rimliga begravningskostnader.

Till utskottet har inkommit en skrivelse från Stockholms centrala socialnämnd, vari nämnden med åberopande av ett tjänsteutlåtande av Stockholms socialförvaltning hemställer att frågan om en obligatorisk begravningsförsäkring inom ramen för den allmänna begravningsförsäkringen får en välvillig behandling.

Gällande bestämmelser m. m.

Yrkesskadeförsäkringen

I flera utländska lagstiftningar ingår begravningshjälp som ett led i sjukförsäkringen. I vårt land inrymmer den allmänna sjukförsäkringen emellertid inte någon sådan hjälp. Bestämmelser om obligatorisk begravningshjälp finns däremot i yrkesskadeförsäkringslagen (fr. o. m. den 1 juli 1977 lagen om arbetsskadeförsäkring) med avseende på dödsfall vid yrkesskada. Den obligatoriska yrkesskadeförsäkringen omfattar i princip varje arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. Begravningshjälpen vid dödsfall på grund av yrkesskada utgörs av ett belopp motsvarande 20 procent av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring vid ingången av det år då dödsfallet inträffade. För närvarande uppgår således ersättningen till 1 800 kr.

Begravningskassor

Det är av intresse i sammanhanget att med några siffror belysa omfattningen av den rörelse som bedrivs av begravningskassor samt av sjuk- och begravningskassor. Båda slagen är föreningar som faller under 1972 års lag om understödsföreningar. Med en understödsförening förstås en sådan förening för inbördes bistånd som har till ändamål att, utan affärsmässigt drivande av försäkringsrörelse, meddela annan personförsäkring än arbetslöshetsförsäkring.

Medlemsantalet i de båda typerna av kassor har under senare år gått ned betydligt. År 1955 utgjorde medlemsantalet i begravningskassorna ca 828 000 och i sjuk- och begravningskassorna ca 153 000, medan motsvarande siffror för år 1974 uppgick till ca 488 000 resp. 72 000. Det långt övervägande antalet personer är försäkrade i föreningar, som kan utge kapitalunderstöd till högre belopp än 1 000 kr. Medelförsäkringssumman i detta slag av föreningar uppgick år 1974 till 675 kr.

Grupplivförsäkringar

På såväl den offentliga som den privata arbetsmarknaden har under 1960-talet tillkommit olika tjänstegrupplivförsäkringar med i allt väsentligt likartade bestämmelser. Sålunda finns sedan 1963 efter avtal mellan Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) och Landsorganisationen (LO) en försäkring för såväl organiserade som oorganiserade arbetare vilken meddelas av Arbetsmarknadens försäkringsaktiebolag (AFA). Liknande grupplivförsäkringar finns för arbetstagare hos stat, kommun eller kooperation samt för värnpliktiga. Försäkringsavgifterna erläggs av arbetsgivarna. I allmänhet berättigar försäkringen till följande förmåner. Då en arbetstagare, som fyllt 18 men ej 55 år, avlider utgår i regel ett grundbelopp motsvarande sex basbelopp.

Om arbetstagaren är 55 år eller äldre och inte har barn under 17 år reduceras beloppet. Tillägg med högst två basbelopp utgår för barn under 20 år, som den avlidne efterlämnar. Med vissa undantag utgår samma förmån även för arbetstagare som är yngre än 18 år. För arbetstagare som saknar närstående utgår begravningshjälp med 0,5 basbelopp. Försäkringsbelopp utfaller med vissa undantag även vid arbetstagarens makes frånfälle under förutsättning att makarna har gemensamt, hemmaboende barn under 17 år. Därvid gäller, att begravningshjälp utgår med 0,5 basbelopp. För varje barn utgår ett tillägg motsvarande ett basbelopp för varje barn. Även arbetsgivare och dennes make eller maka har i vissa fall möjlighet att ansluta sig till den försäkring som gäller för de anställda i företaget. – Tjänstegrupplivförsäkringarna omfattar i dag ca 3,3 miljoner personer.

Vid sidan om tjänstegrupplivförsäkringar har utvecklats en vidsträckt verksamhet med frivilliga grupplivförsäkringar omfattande olika kategorier människor. Försäkringarna lämnar regelmässigt utrymme för medinträde för den försäkrades maka eller make. De frivilliga grupplivförsäkringarna omfattar f. n. ca 3,8 miljoner direkt försäkrade.

Socialhjälp till begravning

I de fall då medel saknas till begravningskostnaden kan ekonomisk hjälp till denna utgå i form av socialhjälp. Sådana socialhjälpsärenden har såvitt tillgängliga uppgifter visar varit sparsamt förekommande.

Begravningsförsäkring i vissa andra länder

Utskottet har i sitt betänkande SfU 1974:2 lämnat en utförlig redogörelse för begravningsförsäkringen i Norden och vissa andra europeiska länder.

Frågans tidigare behandling

Frågan om en obligatorisk begravningsförsäkring och om en ekonomisk trygghet för efterlevande vid dödsfall har aktualiserats upprepade gånger. 1942 års försäkringsutredning framförde i sitt betänkande SOU 1946:34 tanken på en obligatorisk dödsfallsförsäkring, som närmast var avsedd att täcka begravningskostnaderna men till sin storlek var så avvägd att den även skulle bli till viss hjälp när det gällde att övervinna de första anpassningssvårigheterna efter framför allt familjeförsörjarens frånfälle. Socialvårdskommittén lade sedermera fram ett betänkande med utredning och förslag angående begravningshjälp (SOU 1951:23). Förslaget innebar en allmän begravningshjälpsförsäkring med dödsfallsbeloppet begränsat till vad som i varje enskilt fall kunde anses behövligt för täckande av skäliga utgifter i samband med dödsfallet. Kommitténs förslag ledde inte till lagstiftning.

Vid 1956 års riksdag väcktes motioner om utredning angående införande

av en obligatorisk dödsfallsförsäkring. Riksdagen (2LU 1956:57) biföll motionerna. Utredningsuppdraget överlämnades till yrkesskadeutredningen. I sitt år 1966 avlämnade betänkande (SOU 1966:54) ifrågasatte utredningen behovet av en allmän reglering av frågan om en allmän dödsfallsförsäkring. Utredningen hänvisade därvid till den utveckling grupplivförsäkringen erhållit.

Vid 1970 års riksdag väcktes motioner av innebörd att hustru skulle erhålla laglig rätt att mot avgift träda in i makens grupplivförsäkring. Andra lagutskottet avstyrkte bifall till motionerna i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 10 och framhöll därvid följande.

Enligt utskottets bedömning har praktiskt taget alla som önskar tillhöra en grupplivförsäkring möjlighet därtill. Tjänstegrupplivförsäkringar inkluderar makar och även de flesta frivilliga grupplivförsäkringar innebär möjlighet till makeanslutning. Något behov av lagstiftning av den art motionärerna syftar till kan inte anses föreligga och utskottet avstyrker därför motionsyrkandet. De problem som kan ligga bakom motionen torde främst hänga samman med bristande kunskap bland medborgarna om olika försäkringsmöjligheter. Det finns anledning räkna med att försäkringsbolagen liksom hittills kommer att vara aktiva när det gäller upplysningsverksamhet på det aktuella området.

Frågan om trygghet för dem som inte kan erhålla ersättningar genom existerande grupplivförsäkringar har, som tidigare nämnts, även diskuterats i samband med frågor om förbättrat efterlevandeskydd i form av bl. a. försörjarpension. Sålunda ställde sig andra lagutskottet år 1966 i sitt utlåtande nr 62 avvisande till tanken på att lagstiftningsvägen tillskapa någon form av försäkring för hemmafruar och andra som inte blev anslutna till de grupplivförsäkringar som tillkommit avtalsvägen på arbetsmarknaden. Utskottet hänvisade i sammanhanget till att frågan om en förbättring och en utvidgning av det sociala trygghetssystemet för dessa grupper var föremål för utredning i olika avseenden, bl. a. inom pensionsförsäkringskommittén.

I sitt slutbetänkande (SOU 1971:19) tog pensionsförsäkringskommittén bl. a. upp frågan om en allmän försäkring för begravningshjälp (s. 89–97).

Kommittén redovisade viss statistik över antalet avlidna personer, av vilken framgår bl. a. att omkring 80 000 personer årligen avlider i Sverige. År 1969 var siffran 83 352. Av dessa var drygt 65 000 folkpensionärer (59 000 ålderspensionärer samt 6 000 änke- och förtidspensionärer), medan ca 2 000 av de avlidna var barn under 15 år. I anslutning till dessa siffror uttalade kommittén med hänvisning till tjänstegrupplivförsäkringarnas nuvarande utformning att frågan om behovet av en särskild försäkring för begravningshjälp i stort sett kunde begränsas till gruppen ålderspensionärer samt till barn och ungdomar, som ännu inte inträtt i förvärvslivet och fått det skydd som grupplivförsäkringarna erbjuder.

Kommittén hänvisade härefter till omfattningen av den socialhjälp som utgick för begravningsändamål och framhöll att någon exakt kartläggning av denna verksamhet inte varit möjlig. Tillgängligt material gav emellertid vid

handen att socialhjälp för begravningskostnader utgetts i förvånansvärt få fall. Även om man därför inte fick dra den slutsatsen att hjälpbehov inte förelegat när socialhjälp inte anlitats hade de inhämtade upplysningarna gett kommittén den uppfattningen, att behovet av en särskild försäkring inte var alltför framträdande. Det fanns vidare all anledning anta att det behov av hjälp som nu kunde finnas blev mindre allteftersom fler och fler pensionärer fick större belopp från den allmänna pensioneringen genom tilläggspensioneringens tillväxt, och kommittén erinrade om att allmän pension utgår även för den månad då dödsfallet inträffat.

I betänkandet uppgavs vidare att av de ca 80 000 boupptecknings som inregistrerades under 1967 mindre än 10 000 inte utvisade någon behållning, medan omkring 50 000 upptog en behållning på mer än 10 000 kr. Kommittén uttalade vidare.

I de fall då ingen nära anhörig lever efter den avlidne kan det inte riktas någon bärande invändning mot att behållningen eller åtminstone en del därav i första hand tas i anspråk för att täcka begravningskostnaderna. I viss mån andra synpunkter träder i förgrunden när make eller annan anhörig, som delat bostad med den avlidne och även i övrigt levt i ekonomisk gemenskap med denne, lever efter. I sådana fall kan begravningskostnaderna när behållningen i boet är liten framstå som en börda.

Riksdagen har under åren 1971–1975 (SfU 1971:20, 1972:27, 1973:11, 1974:2 och 1975:2) avslagit motioner om en allmän begravningsförsäkring under åberopande av i allt väsentligt de skäl mot en sådan försäkring som redovisats av pensionsförsäkringskommittén.

Utskottet

De motioner utskottet behandlar i detta betänkande innehåller alla yrkanden om rätt till ersättning för kostnader i samband med dödsfall. I motionerna 1975/76:354 av herrar Börjesson i Falköping och Hörberg och1975/76:356 av herr Werner i Malmö begärs sålunda förslag om en obligatorisk begravningsförsäkring inom den allmänna försäkringens ram, medan herr Ekinge i motionen 1975/76:1179 begär utredning och förslag om en allmän livförsäkring av grupplivförsäkringskaraktär i syfte att bereda efterlevande viss ekonomisk trygghet vid dödsfall och att för varje medborgare skapa ekonomiska förutsättningar för att täcka rimliga begravningskostnader.

Frågan om en allmän obligatorisk begravningsförsäkring har under en följd av år prövats av socialförsäkringsutskottet. Utskottet har därvid enhälligt (jfr SfU 1971:20, 1972:27, 1973:11, 1974:2 och 1975:2) anslutit sig till pensionskommitténs bedömning i dess slutbetänkande Familjepensionsfrågor m. m. (SOU 1971:19), nämligen att en sådan försäkring – med tanke på den nödvändiga prioriteringen av olika reformer inom den allmänna försäkringen – inte motiverar den kostnad den kan väntas föranleda. Dessa och andra av

utskottet åberopade skäl mot en allmän obligatorisk begravningsförsäkring inom den allmänna försäkringens ram äger enligt utskottets mening alltjämt giltighet.

Det av motionärerna akutaliserade problemet torde med hänsyn bl. a. till den utveckling verksamheten med tjänstegruppliv- och frivilliga grupplivförsäkringar haft under senare år vara av begränsad betydelse. Utskottet vill samtidigt inte bestrida att begravningskostnader undantagsvis kan bli betungande för de efterlevande då ett skydd mot sådana kostnader saknas.

Av den inledningvis lämnade redogörelsen framgår att riksdagen år 1976 på förslag av konstitutionsutskottet (KU 1975/76:38) avstyrkt bifall till en motion med yrkande om utvidgning av församlings kompetens till att avse även ombesörjande av begravningar. Konstitutionsutskottet åberopade i samband därmed att frågan om begravningsväsendets framtida utformning hade samband med reformarbetet beträffande förhållandet kyrka–stat och att frågor gällande begravningsväsendet ingick i det arbete som bedrevs inom en av ärkebiskopen år 1975 tillsatt arbetsgrupp beträffande svenska kyrkans framtida organisation.

Enligt vad socialförsäkringsutskottet inhämtat undersöker denna arbetsgrupp förutsättningarna för att överföra huvudmannaskapet för begravningsväsendet till de borgerliga kommunerna men fortfarande låta församlingarna handha uppgiften på uppdrag av dessa kommuner, vilka då skulle ersätta församlingarnas kostnader enligt en särskild taxa. Enligt vad utskottet erfarit har arbetsgruppen kommit långt i sina överväganden i dessa frågor.

I anslutning till arbetsgruppens slutliga redovisning aktualiseras också frågan om sådana förändringar i kompetensreglerna att det kan bli möjligt för kommun och/eller församling att ikläda sig kostnader som avser den enskildes utgifter för begravningar.

Utskottet anser att den i motionerna aktualiserade frågan om en grundtrygghet vid dödsfall bör bli föremål för en allsidig och förutsättningslös översyn. Denna bör emellertid ske i samband med prövningen av den övergripande frågan om begravningsväsendets framtida utformning.

Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna. Härigenom får motionerna anses besvarade.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av motionerna 1975/76:354, 1975/76:356 och 1975/76:1179 ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 24 november 1976

På utbildningsutskottets vägnar
SVEN ASPLING

Närvarande: herrar Aspling (s), Ringaby (m), Augustsson* (s), Magnusson i Nennesholm (c), Karlsson i Ronneby (s), fröken Bergström (fp), fröken Pehrsson (c), herrar Marcusson (s), Åkerlind (m), Nilsson i Kristianstad (s), Lindström (s), Andersson i Edsbro (c), Larsson i Vänersborg (s), Weinehall (c) och fru Jönsson (c).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

GOTAB 52599 Stockholm 1976