

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Grundpension – Några anslutande frågor (SOU 2020:32)

(S2020/05113/SF)

Försäkringskassan begränsar yttrandet till de delar som berör vår verksamhet.

Ett av Garantipensionsutredningens uppdrag har varit att föreslå en utformning av förmånerna som långsiktigt kan fungera utifrån de ändrade förutsättningar som EU-domstolens dom¹ medfört. Enligt direktiven har lagstiftarens intention inte varit att förmånerna ska vara minimiförmåner. I betänkandet lämnar därför utredningen förslag på att ett nytt grundskydd – grundersättning – ska införas inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen. Den nya ersättningen bedöms av utredningen inte vara en minimiförmån enligt förordning 883/2004²). Försäkringskassan anser dock att det finns en stor risk för att grundersättningen kommer att kategoriseras som minimiförmån, särskilt mot bakgrund av de stora likheter den har med den nuvarande garanti-ersättningen.

Utredningen föreslår vidare att regelverket för försäkringstid och åldergränser för tillgodräknande av försäkringstid ska anpassas för att överensstämma med de höjda åldergränserna i pensionsystemet. I lagförslag 1.3 föreslås att framtida försäkringstid ska tillgodräknas en försäkrad till och med året före det år då han eller hon uppnår den vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension. Detta är ett nytt sätt att hantera förmånen, att vid beräkning av försäkringstid använda den pensionsålder som gällde vid försäkringsfallet. Försäkringskassan avstyrker förslaget eftersom vi inte ser några skäl till varför utgångspunkten för beräkningen ska vara en annan än den är i dagens regelverk.

Slutligen anser Försäkringskassan att tredje punkten i övergångsbestämmelserna till lagförslag 1.2 samt tredje och fjärde punkterna i övergångsbestämmelserna till lagförslag 1.3 behöver förtydligas för att inte leda till missförstånd vid tillämpningen.

4.6 Ändrade regler för tillgodräknande av försäkringstid för omställningspension i form av grundpension och för grundersättning

I lagförslag 1.3 föreslås att försäkringstid för rätt till grundersättning ska räknas t.o.m. året före det år då den försäkrade uppnår den vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension. Att vid beräkning av försäkringstid använda den pensionsålder som gällde vid försäkringsfallet är ett nytt sätt att hantera förmånen och innebär ett ytterligare moment i handläggningen jämfört med dagens regler. Idag, och även enligt lagförslag 1.2, räknas

¹ Dom Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

försäkringstiden till och med året innan det pensionsår som gäller när ersättningen lämnas. Den föreslagna lagtexten innebär alltså att det samband som idag finns mellan den tid som försäkringstid kan beräknas på och den tid som ersättningen kan lämnas, enligt de regler som gäller när ersättningen lämnas, inte längre finns. Försäkringsfallstidpunkten kan i vissa fall ligga mycket långt tillbaka i tiden.

Syftet med att ändra bestämmelserna tycks vara att knyta försäkringstiden till riktåldern. Försäkringskassan har dock inte kunnat hitta någon motivering till varför försäkringstiden ska knytas till den riktålder som gällde vid försäkringsfallet. Mot denna bakgrund avstyrker Försäkringskassan utredningens förslag i denna del och föreslår istället att försäkringstiden bör beräknas utifrån den riktålder som gäller när ersättningen lämnas. En sådan lösning är tydligare för de enskilda och innebär inte något extra moment i handläggningen jämfört med dagens regler.

6.2 Ett nytt grundskydd ska införas inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen

Utredningen föreslår ett nytt bosättningsbaserat grundskydd för personer inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen. Det nya grundskyddet ska ersätta den tidigare garantiersättningen och ska heta sjukersättning och aktivitetsersättning i form av grundersättning.

Det finns en risk att grundersättningen kategoriseras som minimiförmån

EU-domstolen³ har kategoriserat den svenska garantipensionen som en minimiförmån vid tillämpningen av förordning 1408/71⁴ (numera ersatt av förordning 883/2004). Följden av att en förmån betecknas som en minimiförmån är bl.a. att bosättnings- och försäkringsperioder i alla medlemsstater kan grunda rätt till ersättning. För Sveriges del innebär det att principen om att det endast är personer som har rimlig anknytning till Sverige som bör ha rätt till förmånen urholkas.

Då garantiersättningen, både i syfte och beräkningssätt, är mycket lik garantipensionen konstaterade utredningen att även den ersättningen var att anse som minimiförmån. I remissyttrandet över delbetänkandet höll Försäkringskassan med om den bedömningen. Försäkringskassan delar därför utredningens bedömning att det behövs en lagändring för att säkerställa att garantiersättningen kan fortsätta samordnas på det sätt som görs idag. Frågan är dock om de förändringar som utredningen har föreslagit är tillräckliga för att förmånerna inte ska klassificeras som minimiförmåner.

Även om utredningens argument för att grundersättningen inte är en minimiförmån är rimliga kan man inte bortse från att EU-domstolen bedömt garantipensionen som en minimiförmån och att skillnaderna mellan den nuvarande garantiersättningen och den föreslagna grundersättningen är mycket små.

Försäkringskassan har sett följande skillnader.

- Grundersättningen baseras inte bara på bosättningstid utan även på arbetad tid
- Grundersättningens syfte uttrycks inte längre vara att den försäkrade ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå
- Vilka som har rätt till ersättningen beskrivs på ett annat sätt
- Hur ersättningen ska beräknas beskrivs på ett annat sätt

³ Dom Zaniewicz-Dybeck

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen

När det gäller rätten till förmånen (35 kap. 2 § SFB) finns det inte längre något krav på att den försäkrade ska sakna rätt till inkomstrelaterad ersättning eller att den försäkrades inkomstrelaterade ersättning ska understiga en viss nivå. Grundersättningen ska därför inte längre ses som ett tillägg till eller en utfyllnad av den inkomstrelaterade ersättningen. Slutresultatet blir dock detsamma eftersom den inkomstrelaterade ersättningen ska beaktas vid beräkningen av grundersättningen.

I huvudsak kommer således samma faktorer att ligga till grund för beräkningen och netto-resultatet kommer att bli detsamma, förutom i de fall där personen även kan tillgodoräkna sig arbetad tid vid beräkningen av försäkringstiden.

Mot ovan angiven bakgrund anser Försäkringskassan att det är mycket tveksamt om de föreslagna ändringarna är tillräckliga för att uppnå syftet att grundersättningen inte ska kategoriseras som minimiförmån.

7.3 Förslaget med avseende på försäkringstid och höjningarna av de pensionsrelaterade åldersgränserna (kapitel 4)

Enligt de tredje punkterna i övergångsbestämmelserna till lagförslag 1.2 och 1.3 gäller äldre bestämmelser fortfarande för den som uppnår respektive åldersgräns före den 1 januari 2023 respektive den 1 januari 2026. I lagförslagen föreslås ändrade åldersgränser både vad gäller för att ta ut förmåner och för hur försäkringstid ska beräknas. Det är otydligt vad utredningen menar med "uppnår respektive åldersgräns". Försäkringskassan tolkar bestämmelsen som att den bara reglerar de åldersgränser som bestämmer när en förmån ska börja eller sluta utges, inte de åldersgränser som handlar om beräkning av försäkringstid. För att minska risken för missförstånd bör detta förtydligas.

Enligt fjärde punkten i övergångsbestämmelserna till lagförslag 1.3 gäller äldre bestämmelser om försäkringstid i 35 kap. 4, 11, 12 och 14 §§ fortfarande för försäkringsfall som fastställs till tid före den 1 januari 2026. Försäkringskassan tolkar övergångsbestämmelsen på sådant sätt att om ett försäkringsfall har inträffat före den 1 januari 2026 så ska försäkringstiden beräknas enligt bestämmelserna i den närmast föregående lydelsen, dvs. den lydelse som föreslagits i lagförslag 1.2. Detta innebär att försäkringstiden ska räknas fram till och med det år den försäkrade fyller 65 år. Att tillämpa ännu äldre lydelse, som gällde det år försäkringsfallet inträffade, ser inte Försäkringskassan som någon möjlig lösning. Dels för att de bestämmelser som man hänvisar till (35 kap. 4, 11, 12 och 14 §§) i äldre lydelse inte handlar om försäkringstid, dels för att begreppet framtida försäkringstid inte fanns innan 2003.

Den framtida försäkringstiden för personer vars försäkringsfall inträffat före 1 januari 2026 ska alltså enligt Försäkringskassans tolkning beräknas till det år han eller hon fyllde 65 år. Den framtida försäkringstiden för försäkringsfall som inträffar efter 1 januari 2026 ska beräknas till året före det år som var riktålder det år försäkringsfallet inträffade. Även när det gäller denna övergångsbestämmelse bör det förtydligas hur den är avsedd att tolkas. Ifall bestämmelsen i lagförslag 1.3 istället skulle utgå ifrån den riktålder som gäller när ersättningen ska lämnas, som beskrivs ovan, istället för den riktålder som gäller vid försäkringsfallet behövs dock inte denna övergångsbestämmelse.

8 Konsekvenser av förslagen

Kostnaderna för att införa förslagen uppskattas till 15,5 miljoner kronor. När förslagen är införda bedöms det inte kosta mer att handlägga ersättningarna än enligt nuvarande lagstiftning.

Om grundskyddet inom sjuk- och aktivitetsersättningen – antingen den nuvarande garantiersättningen eller den föreslagna grundersättningen – skulle börja hanteras som minimiförmån enligt förordning 883/2004 skulle det få mycket stora konsekvenser för Försäkringskassan. Försäkringskassan kan inte hantera sjuk- och aktivitetsersättning som en minimiförmån manuellt. En sådan förändring innebär därför ett omfattande arbete med att bygga om handläggsystemen och uppdatera samtliga styrande och stödjande dokument. Detta arbete är tidskrävande och kommer att vara förenat med stora kostnader.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg efter föredragning i närvaro av rättschef Michael Erliksson, avdelningschef Marie Axelsson, verksamhetsområdeschef Gerda Lind, enhetschef Annacarin Rathsmann och rättsliga experterna Ulrica Svedell och Camilla Mundt, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Camilla Mundt