

Grundpension

Delbetänkande av Garantipensionsutredningen

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:53

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24990-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Den 4 oktober 2018 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet och chefen för Socialdepartementet Annika Strandhäll att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och lämna förslag till hur garantipension och garantipension till omställningspension bör konstrueras och regleras i socialförsäkringsbalken. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2018:106).

Den 31 oktober 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2019:75). Genom dessa vidgades uppdraget till att avse att ta ställning till om och hur de nuvarande kraven på försäkringstid för rätt till garantipension bör anpassas med anledning av riksdagens beslut om att införa en riktålder i pensionssystemet. Utredaren ska också överväga att avskaffa eller förändra den särregel som gör det möjligt för vissa försäkrade att tillgodoräkna sig bosättningsstid i tidigare hemland vid beräkning av garantipension, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garanti-ersättning. Utredaren ska även överväga om det fortsatt är motiverat att ha ett undantag som möjliggör att försäkringstid som legat till grund för sjukersättning kan användas för att beräkna försäkringstid för garantipension. Utredaren ska dessutom föreslå en utformning av sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garanti-ersättning som långsiktigt fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna som EU- domen medför och som samspelar med garantipensionen. Genom tilläggsdirektiven förlängdes dessutom utredningstiden.

Den 4 oktober 2018 förordnas lagmannen Göran Lundahl som särskild utredare.

Som sakkunnig i utredningen förordnades från och med den 10 december 2018 departementssekreteraren Sara Bivebäck, Finansdepartementet. Från och med den 21 augusti 2019 förordnades departementssekreteraren Jessica Permatz, Socialdepartementet, som sakkunnig i utredningen.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 10 december 2018 rättsliga experten Madelene Bougas Lööf, Försäkringskassan, professorn Thomas Erhag, juristen Hanna Johansson, Pensionsmyndigheten, och verksamhetsutvecklaren Ann-Sofie Kraft Nilsson, Pensionsmyndigheten. Den 15 januari 2019 entledigades Hanna Johansson och samma dag förordnades som expert verksamhetsutvecklaren Kristin Paulsson, Pensionsmyndigheten. Den 15 april 2019 entledigades Madelene Bougas Lööf och samma dag förordnades som expert rättsliga experten Emma Holm, Försäkringskassan. Den 15 maj 2019 entledigades Emma Holm och samma dag förordnades som expert rättsliga experten Ann-Kristin Robertsson, Försäkringskassan.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 15 oktober 2018 hovrättsassessorn Fredrik Lövkvist. Från och med den 1 november 2018 anställdes kanslirådet Helena Kristiansson-Torp och kanslirådet Pål Ämting som sekreterare i utredningen. Från och med den 1 april 2019 anställdes analytikern Linda Wiese som sekreterare i utredningen. Linda Wiese avslutade sitt arbete i utredningen den 1 oktober 2019.

Utredningen är formellt ett uppdrag för Göran Lundahl som särskild utredare. Arbetet har emellertid bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och experterna. Betänkandet har därför avfattas med användning av vi-form.

Utredningen, som har tagit sig namnet Garantipensionsutredningen, har nu behandlat frågan om hur garantipension och garanti-pension till omställningspension bör konstrueras och regleras i socialförsäkringsbalken och överlämnar härmed delbetänkandet *Grundpension*, SOU 2019:53. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 maj 2020.

Lund i december 2019

Göran Lundahl

/Helena Kristiansson-Torp
Fredrik Lövkvist
Pål Ämting

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	27
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken	53
2 Utredningens uppdrag och arbete, m.m.	61
2.1 Uppdraget.....	61
2.2 Arbetet.....	63
2.3 Betänkandets disposition, m.m.	64
3 Gällande rätt	67
3.1 Bakgrund	67
3.2 Allmän ålderspension i Sverige.....	67
3.2.1 Allmänt om pensionssystemet.....	67
3.2.2 Inkomstpension och premiepension	68
3.2.3 Garantipension	69
3.2.4 Andra förmåner för ålderspensionärer	71
3.3 Omställningspension och garantipension till omställningspension.....	73
3.4 Samordning av de sociala trygghetssystemen inom Europeiska unionen	77
3.4.1 Bakgrund.....	77

3.4.2	Allmänna bestämmelser, m.m.	79
3.4.3	Förmåner vid invaliditet	84
3.4.4	Ålders- och efterlevandepensioner	85
3.4.5	Särskilt om förordningens reglering av minimiförmåner	87
3.4.6	Hybridförmåner	93
3.5	Den nordiska konventionen om social trygghet	95
4	EU-domstolens dom i målet Zaniewicz-Dybeck	97
4.1	Bakgrund	97
4.1.1	Inledning	97
4.1.2	Från folkpension till garantipension	97
4.1.3	Den tidigare samordningen av garantipensionen med förmåner från andra medlemsstater	102
4.2	Målet i de svenska domstolarna och tolkningsfrågorna	106
4.3	Generaladvokatens förslag till avgörande	108
4.4	EU-domstolens avgörande	110
4.5	Varför ansåg EU-domstolen att garantipension är en minimiförmån?	113
4.6	EU-domstolens uttalanden om beräkningen av garantipension	121
5	Domens räckvidd och omfattning	129
5.1	Inledning	129
5.2	Garantipension för den som är född 1938 eller senare	129
5.3	Garantipension till omställningspension	133
5.3.1	Hur har förordning 883/2004 tillämpats på omställningspension och garantipension till omställningspension?	133
5.3.2	Garantipension till omställningspension är en minimiförmån	137
5.3.3	Beräkning av garantipension till omställningspension som minimiförmån	139

5.4	Garantipension för den som är född 1937 eller tidigare.....	140
5.4.1	Nuvarande reglering.....	140
5.4.2	Garantipension för den som är född år 1937 eller tidigare är inte en minimiförmån.....	145
5.5	Garantipension till änkepension	148
5.5.1	Nuvarande reglering.....	148
5.5.2	Garantipension till änkepension är inte en minimiförmån.....	153
5.6	Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.....	154
5.6.1	Nuvarande reglering.....	154
5.6.2	Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är en minimiförmån	163
5.6.3	Beräkning av sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning som minimiförmån	165
5.7	Tillfällig lagstiftning beträffande samordningen av garantipension och garantipension till omställningspension	166
6	En kartläggning av förmåner i andra medlemsstater	169
6.1	Bakgrund	169
6.2	Kartläggning av olika typer av grundskydd.....	171
6.2.1	Bosättningsbaserade pensionssystem som samordnas enligt den ordinarie samordningen av pensions- och efterlevandeförmåner i kapitel 5	173
6.2.2	Minimiförmåner	174
6.2.3	Hybridförmåner	175
6.3	Fördjupad kartläggning	177
6.3.1	Utbetalning av garantipension till personer bosatta i andra medlemsstater.....	179
6.3.2	Finland	180
6.3.3	Norge	187

6.3.4	Tyskland	194
6.3.5	Danmark	197
6.3.6	Spanien.....	203
7	Reformbehovet och inledande utgångspunkter	209
7.1	Inledning	209
7.2	Några olika utgångspunkter.....	209
8	Det övergripande vägvalet	217
8.1	Bakgrund.....	217
8.1.1	Garantipensionens syfte	217
8.1.2	Zaniewicz-Dybeck-domens konsekvenser och möjliga sätt att hantera dessa.....	218
8.1.3	Utgångspunkter för övervägandena.....	220
8.2	En ny grundskyddsförmån ska införas i den allmänna ålderspensionen	221
8.3	En ny grundskyddsförmån ska införas för efterlevande vuxna	229
9	En grundpension	233
9.1	Inledning	233
9.2	Grundpension – en ny grundskyddsförmån	233
9.3	Rätt till grundpension	239
9.4	Försäkringstid för grundpension.....	244
9.5	Beräkning av grundpension.....	257
9.5.1	Grundpensionens grundnivå	257
9.5.2	Inkomstgrundad ålderspension och vissa andra pensionsinkomster ska minska grundpensionen.....	258
9.5.3	Beräkningen av den årliga grundpensionen	260
9.5.4	Beräkning av grundpension i vissa fall	262
9.5.5	Ändring av grundpension när de förmåner som legat till grund för beräkningen ändras	263

9.6	Uttag och utbetalning av grundpension, m.m.	263
9.7	Samordning mellan grundpension och vissa andra förmåner	266
9.8	Handläggning av ärenden, m.m.....	266
9.9	Grundpension i internationella förhållanden	267
10	En omställningspension i form av grundpension.....	275
10.1	Inledning.....	275
10.2	Omställningspension i form av grundpension	275
10.3	Rätt till omställningspension i form av grundpension	279
10.4	Försäkringstid för omställningspension i form av grundpension	283
10.5	Beräkning av omställningspension i form av grundpension	286
10.6	Uttag och utbetalning av omställningspension i form av grundpension.....	287
10.7	Samordning mellan grundpension och vissa andra förmåner, m.m.....	288
10.8	Handläggning av ärenden, m.m.....	289
10.9	Omställningspension i form av grundpension i internationella förhållanden	290
11	Grundskydd i form av minimiförmåner	297
11.1	Garantipension och garantipension till omställningspension i form av minimiförmåner.....	297
11.2	Utgångspunkter vid bedömningen av det intjänade grundskyddet som en minimiförmån	298
11.3	Intjänanderegleringen bör inte slopas	300
11.4	Intjänanderegleringen bör inte ändras	302

11.5	Kvalifikationstiden bör inte ändras	307
11.6	Garantipension till omställningspension	308
12	Utbetalning av garantipension vid bosättning utanför Sverige	309
12.1	Inledning	309
12.2	Utbetalning av svenska pensionsförmåner i andra medlemsstater	310
12.3	Sverige bör fortsätta med utbetalning av garantipension vid bosättning i andra medlemsstater	317
12.4	Beräkning av ersättningsbeloppet vid utbetalning av garantipension för personer bosatta i andra medlemsstater	327
13	Uppehållsrätt som krav för rätt till sociala trygghetsförmåner	331
13.1	Samordningsbestämmelserna och uppehållsrätten – inledning	331
13.2	Den EU-rättsliga regleringen	332
13.3	Den nationella regleringen av uppehållsrätt	344
13.4	Uppehållsrätt bör kunna införas som krav för rätt till minimiförmåner	348
14	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	355
15	Konsekvenser av förslagen	361
15.1	Inledning	361
15.1.1	Konsekvensanalysens innehåll	361
15.1.2	Disposition av konsekvensanalysen	362
15.1.3	Sammanfattning av konsekvensanalysen	363

15.2	Bakgrund	365
15.2.1	Garantipensionärer bosatta i Sverige	365
15.2.2	Garantipensionärer bosatta i andra medlemsstater	366
15.3	Ekonomiska konsekvenser till följd av våra förslag	369
15.3.1	Ekonomiska konsekvenser till följd av det förändrade intjänandet av försäkringstid – kort sikt	369
15.3.2	Ekonomiska konsekvenser till följd av det förändrade intjänandet av försäkringstid – lång sikt	369
15.4	Ekonomiska konsekvenser till följd av ändrad tillämpning av samordningsbestämmelserna	383
15.5	Ekonomiska konsekvenser vid en fortsatt minimiförmån	388
15.6	Administrativa konsekvenser	390
15.7	Jämställdhetskonsekvenser	391
15.8	Konsekvenser för myndigheter	392
15.8.1	Pensionsmyndigheten	392
15.8.2	Försäkringskassan	393
15.8.3	Kommunerna	393
15.9	Konsekvenser för domstolarna	394
15.10	EU och internationella åtaganden	394
15.11	Övriga konsekvenser	395
16	Författningskommentar	397
16.1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	397
16.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken	424
	Särskilt yttrande	429

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:106.....	431
Bilaga 2	Skattningar av en grundpension för personer födda 1938 eller senare (ÅP38).....	443

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har fått i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur garantipension och garantipension till omställningspension bör konstrueras och regleras i socialförsäkringsbalken. Uppdraget har i denna del även innefattat en analys av andra angränsande förmåner i ljuset av den senaste rättsutvecklingen. Syftet med översynen är att – med beaktande av syftet med garantipensionen – ge regeringen underlag och skapa såväl tydliga som hållbara förslag till eventuella reformer på området.

Nedan följer en sammanfattande redovisning av våra förslag och bedömningar i denna del. Vi har genom tilläggsdirektiv fått ett utvidgat uppdrag. Våra förslag och bedömningar i det uppdrag som omfattas av tilläggsdirektiven kommer att redovisas i ett senare betänkande.

Bakgrund

Bakgrunden till vårt uppdrag är att EU-domstolen i domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* konstaterade att svensk garantipension för den som är född 1938 eller senare ska samordnas enligt de särskilda reglerna om minimiförmåner i EU:s reglering av samordning av sociala trygghetsförmåner. Dessa samordningsbestämmelser reglerar hur förmånen ska beräknas och om en förmån ska betalas ut när förmånstagaren bosätter sig i en annan medlemsstat (EES eller Schweiz). Samordningen som minimiförmån innebär att beräkningen av garantipensionen ska ske med beaktande av försäkringsperioder även i andra medlemsstater än Sverige och av de faktiska allmänna obligatoriska ålderspensioner som betalas ut av andra medlemsstater. Att garantipensionen efter domen ska samordnas som en minimiförmån inne-

bär också att det inte längre finns någon tydlig skyldighet att betala ut den till personer som är bosatta i andra medlemsstater.

Räckvidden och omfattningen av EU-domstolens dom

Vi bedömer att EU-domstolens dom inte påverkar kategoriseringen av förmånerna garantipension för den som är född 1937 eller tidigare och garantipension till änkepension. Dessa förmåner är alltså inte minimiförmåner och bör även fortsättningsvis samordnas på det sätt som skett hitintills.

Däremot bör såväl garantipension till omställningspension som sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning till följd av domen anses vara minimiförmåner och samordningen av dem bör därför ske enligt de särskilda reglerna om sådana förmåner i samordningsbestämmelserna.¹

Övergripande överväganden

Grundskyddet i form av garantipension är en förmån på en relativt sett hög nivå. En utgångspunkt vid införandet var att det för att legitimera en sådan nivå krävdes att den som skulle få full garantipension också skulle ha en stark anknytning till Sverige. Tekniskt löstes detta genom 40 års bosättningsbaserat intjänande av försäkringstid. Det är vår bedömning att om vi ska bibehålla ett grundskydd i det allmänna pensionssystemet på motsvarande nivåer som hittills är en grundläggande förutsättning för fortsatt legitimitet över tid fortfarande att vi också kan bibehålla kravet på en stark anknytning till Sverige. Ett sådant krav kan upprätthållas endast om förmånen inte samordnas enligt den särskilda regleringen för minimiförmåner i samordningsbestämmelserna. Det är alltså inte möjligt att upprätthålla kravet på anknytning till Sverige om garantipensionen är en minimiförmån. Mot den bakgrunden gör vi bedömningen att grundskyddet i det allmänna pensionssystemet i framtiden ska vara konstruerat så att kravet på stark anknytning kan upprätthållas. En sådan förmån samordnas inte enligt den särskilda regleringen för minimiförmåner och

¹ Enligt tilläggsdirektiven ska vi föreslå en utformning av sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning som långsiktigt fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna som EU-domen medför och som samspelar med garantipensionen.

det kommer därför att finnas en skyldighet att betala ut den till personer som är bosatta i andra medlemsstater, på samma sätt som garantipensionen historiskt har hanterats. Någon möjlighet att slopa eller minska utbetalningen av förmånen till dem som är bosatta i andra medlemsstater finns då inte.

Utredningens förslag redovisas i det följande. Med hänsyn till vårt öppna uppdrag har vi valt att även göra bedömningar av ett grundskydd i form av en minimiförmån och med den utgångspunkten även redovisa våra överväganden i frågan om utbetalning av förmånen till dem som är bosatta i andra medlemsstater och ett kvalifikationskrav i form av uppehållsrätt.

En ny grundpension införs

Garantipension för den som är född 1938 eller senare ersätts av en ny grundpension

Vi föreslår att garantipension för den som är född 1938 eller senare ska ersättas av en ny förmån, som ska heta grundpension. Skälen för det är följande. Den förändrade samordningen av garantipension för den som är född 1938 eller senare enligt den särskilda regleringen för minimiförmåner innebär att garantipensionens träffsäkerhet minskar i betydande utsträckning. Den bakomliggande princip för garantipensionen – att endast den som har en stark anknytning till Sverige ska ha rätt till förmånen – urholkas. Denna princip har funnits sedan lång tid tillbaka och gällde även för grundskyddet i det tidigare pensionssystemet. Anknytningen till Sverige har vid utformningen av garantipensionen starkast kommit till uttryck genom att förmånen beräknas utifrån den försäkrades försäkringstid i Sverige. Vid en samordning av garantipensionen enligt den särskilda regleringen för minimiförmåner, måste beräkningen ske med beaktande av den försäkrades försäkringstid i alla medlemsstater. Anknytningen till Sverige kan då inte upprätthållas på samma sätt som tidigare vid prövningen av rätten till garantipension. På så sätt får garantipensionen en betydligt minskad träffsäkerhet. Mot bakgrund av att garantipensionen är ett grundskydd som har en förhållandevis hög ersättningsnivå och att den finansieras genom allmän beskattning, skulle en samordning som innebär att kravet på anknytning till Sverige avsevärt försvagas undergräva förmånens legitimitet. För att kunna bibehålla ett grund-

skydd i den allmänna pensionen med nuvarande nivåer och systematik samt för att behålla konstruktionen av det nuvarande pensionsystemet, bör garantipensionen ersättas av en ny förmån som inte samordnas enligt de särskilda reglerna för minimiförmåner.

Grundpensionens utformning

Grundpensionen ska vara en allmän ålderspension som ska kunna lämnas till försäkrade som är födda 1938 eller senare. Grundpensionens syfte är att utgöra ett alternativt sätt att – vid sidan av den inkomstgrundade pensionen – tjäna in allmän pension. Det alternativa intjänandet bör ske genom tillgodoräkning av försäkringstid och vi föreslår därför att grundpensionen ska vara beroende av försäkringstid. Den som är bosatt i Sverige ska vara försäkrad för grundpension och förmånen ska kunna lämnas så länge bosättningen i Sverige består. Har rätten till grundpension upphört därför att förmånstagaren inte längre anses bosatt i Sverige, ska förmånen efter ansökan få fortsätta att lämnas om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.

Grundpension ska få tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år. Endast den som har en försäkringstid om minst tre år ska ha rätt till förmånen.

Till grund för beräkningen av grundpension ska ligga den försäkrades försäkringstid och ett beräkningsunderlag.

Som försäkringstid för grundpension ska räknas tid under vilken en person har varit bosatt i Sverige och övrig tid som enligt nuvarande bestämmelser räknas som försäkringstid för garantipension för den som är född 1938 eller senare. Som försäkringstid ska också räknas kalenderår under vilka det för en person har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning som för kalenderåret uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp. Härigenom räknas alltså på visst sätt även tid för arbete som försäkringstid för grundpension. Om sådan tid för arbete sammanfaller med tid för bosättning i Sverige eller annan tid som räknas som försäkringstid, får den överlappande tiden endast beaktas en gång. Den tid som försäkringstid kan avse ska förläggas i intervallet 25–64 år. Som intjänandetid ska dock få räknas även tid

mellan 16 och 24 års ålder på motsvarande sätt som enligt nuvarande bestämmelser om garantipension för den som är född 1938 eller senare.

Den särskilda beräkningsregeln avseende försäkringstid för garantipension för den som omedelbart före den kalendermånad då han eller hon fyllde 65 år hade rätt till hel sjukersättning i form av garantiersättning ska gälla på motsvarande sätt för beräkning av försäkringstid för grundpension.

Beräkningsunderlaget ska bestå av den inkomstgrundade ålderspension som den försäkrade har rätt till för samma år. I beräkningsunderlaget ska den inkomstgrundade ålderspensionen avse både sådan pension enligt socialförsäkringsbalken, som beräknas på visst sätt, och allmän obligatorisk ålderspension enligt utländsk lagstiftning som inte är att likställa med grundpension. I beräkningsunderlaget ska också ingå änkepension, efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning samt sådana förmåner som lämnas till den försäkrade enligt utländsk lagstiftning och som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet.

Vid beräkningen av grundpension ska försäkringstiden påverka nivån för den försäkrades grundpension (grundnivån) och nivån över vilken beräkningsunderlaget minskar grundpensionen i långsammare takt (avtrappningsnivån). För den som är ogift ska grundnivån vara 2,13 prisbasbelopp multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40; avtrappningsnivån ska vara 1,26 prisbasbelopp multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40. För den som är gift ska grundnivån vara 1,9 prisbasbelopp multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40; avtrappningsnivån ska vara 1,14 prisbasbelopp multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.² Om beräkningsunderlaget inte överstiger avtrappningsnivån ska den årliga grundpensionen vara lika med grundnivån minskad med beräkningsunderlaget. Om beräkningsunderlaget överstiger avtrappningsnivån ska den årliga grundpensionen vara lika med grundnivån minskad med summan av avtrappningsnivån och 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger avtrappningsnivån.

Bestämmelserna i socialförsäkringsbalkens kapitel om samordning av allmän ålderspension och yrkesskadelivränta, särskilt pensionstilllägg, och äldreförsörjningsstöd ska gälla för grundpension i den ut-

² Grundnivåerna för såväl ogifta som gifta bör anpassas till den beslutade höjningen av garantipensionen, se prop. 2018/19:134.

sträckning de gäller för garantipension. Motsvarande bestämmelser som gäller för uttag och utbetalning av garantipension, m.m. ska gälla för grundpension.

Ett beslut om grundpension ska ändras, om det föranleds av en ändring som gjorts i fråga om den inkomstgrundade ålderspension, änkepension eller utländska förmån för samma tid som legat till grund för beräkningen av grundpensionen.

Ärenden om grundpension ska handläggas av Pensionsmyndigheten. Grundpensionen och kostnaderna för administrationen av denna ska finansieras med medel från statsbudgeten.

De bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som gäller i fråga om allmän pension ska även gälla för grundpension i den utsträckning de gällt för garantipension.

Grundpensionen och samordningsbestämmelserna

Grundpensionen bedöms med hänsyn till förmånens syfte och utformning inte omfattas av den särskilda regleringen för minimiförmåner i samordningsbestämmelserna. Det innebär att beräkningen av grundpensionen ska ske utan att försäkringsperioder i andra medlemsstater än Sverige beaktas och utan hänsyn till de faktiska allmänna obligatoriska ålderspensioner som betalas ut av andra medlemsstater. Till följd av samordningsbestämmelserna finns det också en skyldighet för Sverige att betala ut grundpension till personer som är bosatta i andra medlemsstater. Vi bedömer sålunda att samordningsbestämmelserna ska tillämpas på grundpensionen på motsvarande sätt som de tillämpades på garantipensionen före EU-domstolens ovan nämnda dom.

En ny omställningspension i form av grundpension införs

Garantipension till omställningspension ersätts av en ny omställningspension i form av grundpension

Vi föreslår att garantipension till omställningspension ska ersättas av en ny förmån, som ska heta omställningspension i form av grundpension. Skälen för det är följande. På motsvarande sätt som för garantipension för den som är född 1938 eller senare innebär EU-domstolens dom att garantipension till omställningspension bör

samordnas enligt de särskilda reglerna för minimiförmåner i samordningsbestämmelserna. Principen om att garantipension till omställningspension ska utgå i förhållande till den avlidnes anknytning till Sverige kan då inte längre upprätthållas, eftersom personer med försäkringstid i andra medlemsstater får tillgodoräkna sig sådana perioder vid beräkningen av förmånen. Redan det förhållandet att garantipension till omställningspension sedan lång tid tillbaka reglerats på motsvarande sätt som garantipension för den som är född 1938 eller senare i fråga om krav på anknytning talar för att dessa förmåner även fortsättningsvis bör regleras på samma sätt i detta avseende. Även för garantipension till omställningspension är det viktigt att bibehålla anknytningskravet för att bevara förmånens träffsäkerhet och legitimitet. Garantipension till omställningspension bör därför ersättas av en ny förmån som inte samordnas enligt de särskilda reglerna för minimiförmåner.

Grundpensionens utformning

Omställningspension i form av grundpension ska vara en efterlevandepension. Syftet med omställningspension i form av grundpension är att utgöra ett alternativt sätt att – vid sidan av den inkomstgrundade omställningspensionen – tjäna in omställningspension. Det alternativa intjänandet bör ske genom tillgodoräkning av försäkringstid och vi föreslår därför att omställningspension i form av grundpension ska vara beroende av försäkringstid. Den som är bosatt i Sverige ska vara försäkrad för omställningspension i form av grundpension och förmånen ska kunna lämnas så länge bosättningen i Sverige består. Har rätten till omställningspension i form av grundpension upphört därför att förmånstagaren inte längre anses bosatt i Sverige, ska förmånen efter ansökan få fortsätta att lämnas om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.

En efterlevande make som uppfyller villkoren för rätt till omställningspension ska ha rätt till omställningspension i form av grundpension. Detta ska gälla även om den avlidne inte var försäkrad för inkomstgrundad omställningspension. Med efterlevande make ska likställas vissa sambor, på motsvarande sätt som gällt för garantipension till omställningspension. Omställningspension i form av grundpension

ska lämnas under samma tid som omställningspension och ska lämnas längst till och med månaden före den då den efterlevande fyller 65 år. Omställningspension i form av grundpension ska utges endast om en försäkringstid om tre år kan tillgodoräknas den avlidne.

Till grund för beräkningen av omställningspension i form av grundpension ska ligga försäkringstiden för den avlidne och den inkomstgrundade omställningspension som den efterlevande har rätt till.

Som försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska tid tillgodoräknas för den avlidne till och med dödsfallet (faktiskt försäkringstid). Som försäkringstid ska tid tillgodoräknas även från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år (framtida försäkringstid).

Vid beräkning av faktisk försäkringstid ska det bortses från tid före det år då den avlidne uppnått 16 års ålder och tid efter det år då han eller hon har fyllt eller skulle ha fyllt 64 år. I övrigt ska faktisk försäkringstid tillgodoräknas enligt motsvarande regler som gäller för grundpension inom den allmänna ålderspensionen, med undantag för dels specialregeln för intjänande i åldersintervallet 16–24 år, dels den särskilda beräkningsregeln avseende försäkringstid för den som haft rätt till hel sjukersättning i form av garantiersättning. Vid beräkning av försäkringstid för bosättning i tidigare hemland, ska tid tillgodoräknas även i åldersintervallet 16–24 år.

Beräkningen av den framtida försäkringstiden ska, om det för den avlidne inte kan tillgodoräknas försäkringstid med minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet, ske på motsvarande sätt som för garantipension till omställningspension.

Nivån för den försäkrades grundpension (grundnivån) är 2,13 prisbasbelopp multiplicerat med försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.

För den som inte har inkomstgrundad omställningspension är den årliga grundpensionen lika med grundnivån. För den som har inkomstgrundad omställningspension är den årliga grundpensionen lika med grundnivån minskad med den inkomstgrundade omställningspensionen och sådan efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning som inte kan likställas med omställningspension i form av grundpension.

Bestämmelserna i kapitlet allmänna bestämmelser om efterlevandepension och efterlevandestöd och i kapitlet vissa gemensamma

bestämmelser om efterlevandepension och efterlevandestöd i socialförsäkringsbalken ska gälla för omställningspension i form av grundpension i den utsträckning som de gäller för garantipension till omställningspension. Motsvarande bestämmelser som gäller för uttag och utbetalning av garantipension till omställningspension ska gälla för omställningspension i form av grundpension.

Ärenden om omställningspension i form av grundpension ska handläggas av Pensionsmyndigheten. Förmånen och kostnaderna för administrationen av denna ska finansieras med medel från statsbudgeten.

De bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som gäller i fråga om allmän pension ska även gälla för omställningspension i form av grundpension i den utsträckning de gäller för garantipension till omställningspension.

Omställningspension i form av grundpensionen och samordningsbestämmelserna

Omställningspension i form av grundpensionen bedöms med hänsyn till förmånens syfte och utformning inte omfattas av den särskilda regleringen för minimiförmåner i samordningsbestämmelserna. Det innebär att det till följd av samordningsbestämmelserna finns en skyldighet för Sverige att betala ut omställningspension i form av grundpension till personer som är bosatta i andra medlemsstater. Enligt samordningsbestämmelserna ska beräkningen av omställningspension i form av grundpension ske utan att försäkringsperioder i andra medlemsstater än Sverige beaktas och utan hänsyn till de faktiska allmänna obligatoriska ålderspensioner som betalas ut av andra medlemsstater. Vi bedömer sålunda att samordningsbestämmelserna ska tillämpas på omställningspension i form av grundpensionen på motsvarande sätt som de tillämpades på garantipensionen till omställningspension före EU-domstolens ovan nämnda dom.

Om grundskydden skulle samordnas som minimiförmåner – vissa bedömningar

Våra bedömningar för det fall förslagen om grundpension och omställningspension i form av grundpension inte genomförs

Utan att kunna säkerställa en stark anknytning till Sverige som en förutsättning för rätt till förmånen är det som nämnts ovan vår bedömning att det över tid kommer att vara svårt att upprätthålla legitimiteten för en förmån på en sådan nivå som den nuvarande garantipensionen. Vi föreslår därför att garantipension för den som är född 1938 eller senare ska ersättas med en ny förmån, grundpension, och att även garantipension till omställningspension ska ersättas med en ny förmån, omställningspension i form av grundpension, samt att de nya förmånerna inte samordnas enligt de särskilda bestämmelserna om minimiförmåner. I det följande redovisar vi ändå våra bedömningar av hur en garantipension som minimiförmån då skulle kunna konstrueras och hur man bör se på möjligheten att lämna förmånen till personer som är bosatta i en annan medlemsstat samt på ett krav på uppehållsrätt.

De nuvarande förmånernas grundläggande konstruktion bör inte ändras

Om förslagen om grundpension och omställningspension i form av grundpension ovan inte genomförs uppkommer frågan om det är möjligt att genom förändringar av garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension stärka kravet på anknytning till Sverige genom att begränsa möjligheten för försäkrade att tillgodoräkna sig försäkringstid från andra medlemsstater. De förändringar som kan komma i fråga – t.ex. att låta förmånerna vara oberoende av försäkringstid eller att ändra kvalifikationstiden – bedöms inte medföra en sådan begränsning som eftersträvas. De nuvarande förmånernas grundläggande konstruktion bör därför inte ändras.

De nuvarande förmånerna bör lämnas till personer som är bosatta i andra medlemsstater

Om garantipension till den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension samordnas som minimiförmåner bör nationella bestämmelser införas som möjliggör att de kan lämnas till personer som är bosatta i andra medlemsstater. Skälen för bedömningen är följande. Garantipensionen har sedan lång tid tillbaka betalats ut till personer som är bosatta i andra medlemsstater. Garantipensionen är också en förmån som är beroende av försäkringstid, och som därigenom kan sägas tjäna in av den enskilde, vilket ger förmånen ett sken av att vara en rättighet. Detta tillsammans med att förmånen historiskt har betalats ut vid bosättning i en annan medlemsstat skapar en förväntan om förmånen även framöver ska fungera på detta sätt. Detta gäller dels de 44 000 förmånstagare som får utbetalningar i dag och som har utgått från att de kommer att ha rätt till förmånen även efter att de lämnat Sverige, dels alla de som är mer eller mindre nära pensioneringen och som planerat att bosätta sig i en annan medlemsstat efter att de har slutat arbeta. De flesta av de som i dag får garantipension och som är bosatta utanför Sverige finns i våra nordiska grannländer, särskilt i Finland. I förhållande till Finland bör det beaktas att det finns en reciprocitet på så sätt att många av dem som får den finska grundskyddsförmånen folkpension är bosatta i Sverige. Oavsett var den som får garantipension är bosatt, utgör förmånen ett grundskydd för pensionärer som avräknas mot övriga pensionsinkomster. För dem som skulle gå miste om förmånen finns det i de flesta fall inte möjlighet att kompensera för inkomstbortfallet på annat sätt. Dessutom är de flesta garantipensionärer kvinnor, vilket medför att denna grupp skulle drabbas särskilt hårt av att gå miste om förmånen. Det skulle också kunna uppfattas som orättvist och inkonsekvent att garantipension för den som är född 1937 eller tidigare fortsatt betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat.

Garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension som betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat bör med vissa undantag beräknas enligt nationella svenska bestämmelser om beräkning av dessa förmåner. Det treåriga kvalifikationsvillkoret för att ha rätt till förmånen bör kunna uppfyllas genom sammanläggning av försäkringstid i andra med-

lemsstater förutsatt att det finns minst ett år med försäkringstid i Sverige.

Den som redan uppbär garantipension för den som är född 1938 eller senare eller garantipension till omställningspension i en annan medlemsstat bör vara skyddad på så sätt att förmånen inte får beräknas till ett lägre belopp annat än om de belopp som ingår i beräkningsunderlaget ändras eller om prisbasbeloppet eller personens civilstånd ändras.

Ett krav på uppehållsrätt bör inte införas

Vi bedömer att det inte är möjligt att införa ett krav på uppehållsrätt som villkor för rätt till grundpension, omställningspension i form av grundpension och garantipension för den som är född 1937 eller tidigare.

Det torde vara möjligt att införa ett krav på uppehållsrätt som villkor för rätt till förmåner som samordnas enligt de särskilda reglerna om minimiförmåner – dvs. garantipension för den som är född 1938 eller senare, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning – i vart fall om dessa inte samtidigt betalas ut till personer som är bosatta i andra medlemsstater. Vi anser dock inte att det är lämpligt att införa ett sådant krav.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

De föreslagna bestämmelserna om grundpension och omställningspension i form av grundpension i socialförsäkringsbalken ska träda i kraft den 1 december 2020 men ska tillämpas för tid från och med den 1 januari 2021. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för tid före utgången av år 2020.

Den som vid utgången av år 2020 har rätt till garantipension för den som är född 1938 eller senare ska ha rätt till grundpension utan ansökan. Den som vid utgången av år 2020 har rätt till garantipension till omställningspension ska ha rätt till omställningspension i form av grundpension utan ansökan.

Det föreslagna sättet att beräkna försäkringstid för grundpension respektive omställningspension i form av grundpension ska gälla från

och med den 1 januari 2021. För tid dessförinnan ska med försäkringstid för grundpension respektive omställningspension i form av grundpension avses försäkringstid för de tidigare förmånerna enligt nuvarande bestämmelser.

De bestämmelser i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken som gäller för garantipension för den som är född 1938 eller senare respektive garantipension till omställningspension ska på motsvarande sätt gälla för grundpension och omställningspension i form av grundpension.

Konsekvenser

Grundpensionsalternativet innebär – förutom administrativa kostnader av engångskaraktär – på kort sikt i princip ingen kostnadsförändring jämfört med garantipensionen som den tidigare samordnades. På lång sikt kan det föreslagna tillgodoräkandet av tid för arbete som försäkringstid för grundpension leda till en viss ökning av kostnaderna för förmånen, men enligt våra beräkningar är en sådan eventuell ökning marginell.

Att behålla garantipensionen och samordna den som en minimiförmån samtidigt som det införs en möjlighet att även fortsättningsvis betala ut förmånen till dem som är bosatta i andra medlemsstater skulle innebära att statens kostnader ökar. Skälet till ökningen är att förmånen kommer att bli dyrare när även försäkringstid från andra medlemsstater beaktas för att beräkna förmånens storlek, samtidigt som utgiften för att betala ut förmånen i andra medlemsstater bibehålls.

Att behålla en garantipension som samordnas som en minimiförmån och slopa utbetalningen av förmånen till dem som är bosatta i andra medlemsstater skulle sannolikt innebära en viss minskning av statens kostnader. För att man ska kunna nå en sådan besparing måste emellertid utbetalningar som i dag redan sker dras in. Det i sin tur innebär att i stort sett samtliga de 44 000 som i dag får garantipension och är bosatta i en annan medlemsstat kommer att få en materiell sänkning av sin levnadsstandard. Det bör då beaktas att den eventuella besparingen i stor utsträckning skulle drabba personer som lever under knappa förhållanden och i synnerhet kvinnor. Storleken på den eventuella besparingen för staten beror på hur många som väljer att flytta tillbaka till Sverige för att behålla förmånen.

Utfallet på längre sikt beror också på hur många personer från andra medlemsstater som väljer att flytta till Sverige för att få ta del av garantipensionen med stöd av försäkringstid från sitt hemland. Statens kostnader totalt sett kan också påverkas av om många flyttar till eller stannar kvar i Sverige, eftersom de därmed kan belasta övriga delar av förmånssystemen som endast finns tillgängliga vid bosättning i Sverige.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 67 kap. och 81 kap. ska upphöra att gälla,

dels att 5 kap. 9 §, 53 kap. 2 och 3 §§, 55 kap. 1, 8 och 10 §§, 56 kap. 2, 3 och 12 §§, 65 kap. 1–3 §§, 69 kap. 2, 3, 6, 8 och 10 §§, 70 kap. 1 och 5 §§, 71 kap. 3 och 4 §§, 73 kap. 1, 5, 15 och 16 §§, 74 kap. 6 §, 75 kap. 2 §, 76 kap. 1 §, 77 kap. 3, 6, 11, 12 och 18 §§, 80 kap. 2 och 9 §§, 85 kap. 8, 12 och 15 §§, 106 kap. 30, 31 och 37 §§ och 108 kap. 24 och 25 §§ samt rubrikerna närmast före 55 kap. 8 §, 65 kap., 71 kap. 3 §, 73 kap. 15 och 16 §§, 85 kap. 8 § och 106 kap. 30 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya kapitel, 67 kap. och 81 kap., en ny paragraf, 70 kap. 6 §, och närmast före 55 kap. 10 § och 70 kap. 6 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

5 kap.
9 §¹

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning E Förmåner vid ålderdom

- 12. garantipension, (55, 56, 65–67 och 69–71 kap.)
- 13. särskilt pensionstillägg, (73 kap.)
- 14. äldreförsörjningsstöd, (74 kap.)

¹ Senaste lydelse 2018:1265.

Avdelning F Förmåner till efterlevande

15. efterlevandestöd, (77, 79 och 85 kap.)
 16. *garantipension till omställningspension*, (77, 81 och 85 kap.)
-

*Föreslagen lydelse***5 kap.**

9 §

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning E Förmåner vid ålderdom

12. *garantipension och grundpension*, (55, 56, 65–67 och 69–71 kap.)
 13. särskilt pensionstillägg, (73 kap.)
 14. äldreförsörjningsstöd, (74 kap.)

Avdelning F Förmåner till efterlevande

15. efterlevandestöd, (77, 79 och 85 kap.)
 16. *omställningspension i form av grundpension*, (77, 81 och 85 kap.)
-

53 kap.

2 §

Förmåner vid ålderdom enligt denna avdelning är

1. allmän ålderspension i form av
- | | |
|---|---|
| a) inkomstgrundad ålderspension, <i>och</i> | a) inkomstgrundad ålderspension, |
| b) garantipension, | b) garantipension <i>och grundpension</i> , |
2. särskilt pensionstillägg som tillägg till allmän ålderspension, och

3. äldreförsörjningsstöd som tillägg till eller i stället för allmän ålderspension.

3 §

I detta kapitel finns inledande bestämmelser om förmåner vid ålderdom.

Vidare finns

- övergripande bestämmelser om allmän ålderspension i 54–56 kap.,
- bestämmelser om inkomstgrundad ålderspension i 57–64 kap.,
- bestämmelser om garanti- – bestämmelser om garanti-
pension i 65–67 kap., pension *och grundpension* i 65–
67 kap.,
- vissa gemensamma bestämmelser om allmän ålderspension i 68–
71 kap., och
- bestämmelser om särskilda förmåner vid ålderdom i 72–74 kap.

55 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- inkomstgrundad ålderspension i 2–7 §§, och
- garantipension i 8–10 §§. – *garantipension och grund-
pension* i 8–10 §§.

Garantipension

Vad är garantipension?

Garantipension och grund- pension

*Vad är garantipension och
grundpension?*

8 §

*Garantipension är grundskyddet i
den allmänna ålderspensionen.*

*Grundskyddet i den allmänna
ålderspensionen utgörs av garanti-
pension och grundpension.*

Vem kan få grundpension?

10 §

Garantipension för försäkrade födda 1938 eller senare är beroende av försäkringstid och kan lämnas till

- *den som saknar inkomstgrundad ålderspension, och*
- *den vars inkomstgrundade ålderspension inte överstiger ett visst belopp.*

Grundpension är beroende av försäkringstid och kan lämnas till försäkrade som är födda 1938 eller senare.

56 kap.

2 §

Uttag av inkomstgrundad ålderspension får begränsas till någon av följande förmånsnivåer: tre fjärdedelar, hälften eller en fjärdedel av hel pension.

För garantipension finns särskilda bestämmelser om förmånsnivåer i 66 och 67 kap.

Särskilda bestämmelser om förmånsnivåer finns för

- *garantipension i 66 kap., och*
- *grundpension i 67 kap.*

3 §

Inkomstgrundad ålderspension lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 61 år.

*För garantipension finns särskilda bestämmelser om förmåns-
tid i 66 och 67 kap.*

*Särskilda bestämmelser om för-
månstid finns för*

- *garantipension i 66 kap., och*
- *grundpension i 67 kap.*

12 §

För garantipension finns särskilda bestämmelser om samordning i 66 och 67 kap.

*Särskilda bestämmelser om sam-
ordning finns för*

- *garantipension i 66 kap., och*
- *grundpension i 67 kap.*

IV Garantipension

IV Garantipension och
grundpension

65 kap.

1 §

I denna underavdelning finns bestämmelser om

– garantipension för den som är född 1937 eller tidigare i 66 kap.,
och

– garantipension för den som är född 1938 eller senare i 67 kap.
– *grundpension* i 67 kap.

2 §

När det gäller garantipension likställs med gift försäkrad en försäkrad som är sambo med någon som han eller hon har varit gift med, eller har eller har haft barn med.

När det gäller garantipension och *grundpension* likställs med gift försäkrad en försäkrad som är sambo med någon som han eller hon har varit gift med, eller har eller har haft barn med.

3 §

När det gäller garantipension likställs med ogift försäkrad en försäkrad som är gift men stadigvarande lever åtskild från sin make, om inte särskilda skäl föranleder något annat.

När det gäller garantipension och *grundpension* likställs med ogift försäkrad en försäkrad som är gift men stadigvarande lever åtskild från sin make, om inte särskilda skäl föranleder något annat.

67 kap. Grundpension

Innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- rätten till grundpension i 2 §,
- samordning och uttag av grundpension i 3 och 4 §§,
- försäkringstiden i 5–16 §§,
- beräkningsunderlag för grundpension i 17–22 §§, och
- beräkning av grundpension i 23–28 §§.

Rätten till grundpension

2 § Grundpension kan lämnas till en försäkrad som är född 1938 eller senare, om han eller hon enligt 5–16 §§ har en försäkringstid om minst tre år.

Samordning och uttag av grundpension

3 § Grundpension till en försäkrad som har rätt till inkomstgrundad ålderspension i form av inkomstpension eller tilläggs-pension lämnas endast i den utsträckning som han eller hon tar ut sådan pension för samma tid. Grundpensionen kan då begränsas till tre fjärdedelar, hälften eller en fjärdedel av hel pension. I annat fall får grundpension inte tas ut i andelar.

4 § Grundpension får tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år.

Försäkringstiden

Arbete i Sverige

5 § Som försäkringstid för grundpension räknas kalenderår under vilka det för en person har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning som för kalenderåret uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp enligt 58 kap. 26 och 27 §§.

Bosättning i Sverige

6 § Som försäkringstid för grundpension räknas också tid under vilken en person ska anses ha varit bosatt i Sverige enligt 5 kap.

Vistelse i Sverige före bosättning

7 § Som försäkringstid för grundpension räknas även tid under vilken en pensionssökande före tidpunkten för bosättning enligt 6 § oavbrutet har vistats i Sverige efter att ha ansökt om uppehållstillstånd.

Bosättning i tidigare hemland

8 § Om en pensionssökande har beviljats uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller enligt motsvarande äldre bestämmelser eller beviljats statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser räknas som försäkringstid för grundpension även tid under vilken han eller hon har varit bosatt i sitt tidigare hemland från och med det kalenderår då den pensionssökande fyllde 25 år till tidpunkten då han eller hon först ankom till Sverige.

9 § Vid beräkningen enligt 8 § ska en så stor andel av tiden i hemlandet tillgodoräknas som svarar mot kvoten mellan

– den tid under vilken den pensionssökande har varit bosatt i Sverige, inräknad den tid som avses i 7 §, från den första ankomsten till landet till och med det kalenderår då han eller hon fyllde 64 år och

– hela tidrymden från det att den pensionssökande första gången kom till Sverige till och med det kalenderår då han eller hon fyllde 64 år.

Vid beräkningen ska det bortses från tid för vilken den pensionssökande, vid bosättning i Sverige, har rätt till pension från hemlandet.

10 § Vid tillämpningen av 8 och 9 §§ likställs med tid i hemlandet tid då den pensionssökande före den första ankomsten till Sverige har befunnit sig i ett annat land där han eller hon har beretts en tillfällig fristad.

Biståndsarbetare m.fl.

11 § Vid beräkning av försäkringstid för grundpension för biståndsarbetare m.fl. som enligt 5 kap. 6 § anses bosatta i Sverige även under vistelse utomlands ska bortses från tid för vilken den utsände, vid bosättning i Sverige, har rätt till sådan pension från det andra landet som inte enligt 17–21 §§ ska ligga till grund för beräkning av grundpension.

Sammanfallande tid

12 § Samma tid får inte tillgodoräknas enligt både 5 § och 6–11 §§.

Tiden mellan 16 och 64 års ålder

13 § Vid beräkning av försäkringstid beaktas endast tid från och med det kalenderår då den pensionssökande har uppnått 16 års ålder till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 64 år.

Tiden mellan 16 och 24 års ålder

14 § Tid från och med det kalenderår då den pensionssökande har fyllt 16 år till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 24 år räknas som försäkringstid endast om

1. tiden räknas som försäkringstid enligt 6–10 §§ och
2. det för den pensionssökande för samma tid har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning eller för förtidspension eller sjukbidrag enligt den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i dess lydelse före den 1 januari 2003, som per kalenderår uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp enligt 58 kap. 26 och 27 §§.

Efter sjukersättning

15 § För den som omedelbart före den kalendermånad då han eller hon fyllde 65 år hade rätt till hel sjukersättning i form av garanti-ersättning gäller följande. Om det är förmånligare än en beräkning

enligt 5–14 §§, räknas som försäkringstid för grundpension den försäkringstid som legat till grund för beräkning av sjukersättningen.

Sammanlagd försäkringstid

16 § Den sammanlagda försäkringstiden för grundpension ska sättas ned till närmaste hela antal år.

Beräkningsunderlag för grundpension

Inkomstgrundad ålderspension

17 § Till grund för beräkning av grundpension enligt 23–27 §§ ska ligga den inkomstgrundade ålderspension som den försäkrade har rätt till för samma år med de ändringar och tillägg som anges i 18–22 §§ (beräkningsunderlaget).

18 § Med inkomstgrundad ålderspension enligt 17 § avses

- inkomstgrundad ålderspension enligt denna balk före minskning som anges i 69 kap. 2–11 §§, och

- sådan allmän obligatorisk ålderspension enligt utländsk lagstiftning som inte är att likställa med grundpension enligt detta kapitel.

Inkomstpension och premiepension ska beräknas som om den försäkrade endast hade tillgodoräknats pensionsrätt för inkomstpension och som om denna pensionsrätt, före minskning enligt 61 kap. 10 §, hade utgjort 18,5 procent av pensionsunderlaget.

Övriga förmåner som ingår i beräkningsunderlaget

19 § I beräkningsunderlaget ska också ingå

- änkepension,
- efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning, och
- sådana förmåner som lämnas till den försäkrade enligt utländsk lagstiftning och som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet.

Obetalda avgifter

20 § När pensionsrätt eller pensionspoäng till följd av bristande eller underlåten avgiftsbetalning inte har tillgodoräknats eller har minskats för den försäkrade ska, vid tillämpning av 17 och 18 §§, hänsyn tas till den inkomstpension eller tilläggspension som skulle ha lämnats om full avgift hade betalats.

Överföring av pensionsrättigheter till och från Europeiska gemenskaperna

21 § Om den försäkrade enligt 2 § lagen (2002:125) om överföring av värdet av pensionsrättigheter till och från Europeiska gemenskaperna har överfört värdet av pensionsrätt för inkomstpension, pensionsrätt för premiepension och värdet av rätt till tilläggspension, och någon överföring från gemenskaperna enligt 8 § samma lag där efter inte har skett, ska beräkningsunderlaget bestämmas som om någon överföring inte hade skett.

Uttag av inkomstgrundad ålderspension från annan tidpunkt än vid 65 års ålder

22 § Om den försäkrade har rätt till inkomstpension eller tilläggspension ska beräkningsunderlaget alltid bestämmas som om inkomstpensionen och tilläggspensionen hade börjat lyftas den kalendermånad då den försäkrade fyller 65 år.

Om sådant garantitillägg lämnas som avses i 63 kap. 18 och 19 §§ och inkomstpension eller tilläggspension har tagits ut före den kalendermånad då den försäkrade fyllde 65 år ska, när beräkningsunderlaget bestäms, detta tillägg ökas på motsvarande sätt som hel årlig tilläggspension har minskats enligt 63 kap. 20 §.

Beräkning av grundpension*Grundläggande bestämmelse*

23 § Till grund för beräkningen av grundpension ska ligga den försäkrades försäkringstid enligt 5–16 §§ och beräkningsunderlaget enligt 17–22 §§.

Vid beräkningen av grundpension påverkar försäkringstiden dels nivån för den försäkrades grundpension (grundnivån), dels den nivå över vilken beräkningsunderlaget minskar grundpensionen i långsammare takt (avtrappningsnivån).

Grund- och avtrappningsnivå för ogifta

- 24 §** För den som är ogift är
- grundnivån 2,13 prisbasbelopp multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40, och
 - avtrappningsnivån 1,26 prisbasbelopp multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.

Grund- och avtrappningsnivå för gifta

- 25 §** För den som är gift är
- grundnivån 1,9 prisbasbelopp multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40, och
 - avtrappningsnivån 1,14 prisbasbelopp multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.

Beräkningen av den årliga grundpensionen

26 § Om beräkningsunderlaget inte överstiger avtrappningsnivån är den årliga grundpensionen lika med grundnivån minskad med beräkningsunderlaget.

27 § Om beräkningsunderlaget överstiger avtrappningsnivån är den årliga grundpensionen lika med grundnivån minskad med summan av avtrappningsnivån och 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger avtrappningsnivån.

Partiell grundpension

28 § Partiell grundpension utgör en så stor andel av grundpension beräknad enligt 23–27 §§ vid helt uttag som svarar mot den andel som tas ut.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***69 kap.**

2 §

Inkomstpension, tilläggspension eller garantipension ska minskas om den försäkrade har rätt till livränta (yrkesskadelivränta) på grund av obligatorisk försäkring enligt följande upphävda lagar:

1. lagen (1916:235) om försäkring för olycksfall i arbete,
2. lagen (1929:131) om försäkring för vissa yrkessjukdomar, och
3. lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring.

Detsamma gäller om den försäkrade

1. enligt någon annan författning eller enligt särskilt beslut av regeringen har rätt till annan livränta, som bestäms eller betalas ut av Försäkringskassan, eller

2. får livränta enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring.

3 §

Inkomstpension, tilläggspension eller garantipension ska inte minskas på grund av livränta på grund av arbetsskada eller annan skada som avses i 41–44 kap.

Inkomstpension, tilläggspension, garantipension eller grundpension ska inte minskas på grund av livränta på grund av arbetsskada eller annan skada som avses i 41–44 kap.

6 §

Summan av inkomstpension, tilläggspension och garantipension ska minskas med tre fjärdedelar av varje livränta som överstiger en sjättedel av prisbasbeloppet och som den försäkrade får som skadad.

Summan av inkomstpension, tilläggspension och garantipension eller grundpension ska minskas med tre fjärdedelar av varje livränta som överstiger en sjättedel av prisbasbeloppet och som den försäkrade får som skadad.

Minskningen ska i första hand göras på garantipensionen och därefter på tilläggs pensionen.

Minskningen ska i första hand göras på garantipensionen *eller grundpensionen* och därefter på tilläggs pensionen.

8 §

Garantipension ska på motsvarande sätt som anges i 6 § minskas med livränta som den försäkrade får som efterlevande i annat fall än som avses i 87 och 88 kap.

Garantipension *och grundpension* ska på motsvarande sätt som anges i 6 § minskas med livränta som den försäkrade får som efterlevande i annat fall än som avses i 87 och 88 kap.

10 §

Summan av hel inkomstgrundad ålderspension och hel garantipension får aldrig, på grund av bestämmelserna i 2 och 6–8 §§, för månad räknat understiga

Summan av hel inkomstgrundad ålderspension och hel garantipension *eller hel grundpension* får aldrig, på grund av bestämmelserna i 2 och 6–8 §§, för månad räknat understiga

- 13 procent av prisbasbeloppet för den som är ogift, och
- 11,5 procent av prisbasbeloppet för den som är gift.

70 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- inkomstgrundad ålderspension i 2 och 3 §§,
- överförd pensionsrätt för premiepension i 4 §, *och*
- garantipension i 5 §.

- överförd pensionsrätt för premiepension i 4 §,
- garantipension i 5 §, *och*
- *grundpension* i 6 §.

5 §

Ett beslut om garantipension för viss tid för den som är född 1937 eller tidigare ska ändras av Pensionsmyndigheten, om det föranleds av en ändring som gjorts i fråga om den pension eller de belopp för samma tid som ingått i beräkningsunderlaget enligt 66 kap. 5–15 §§.

Ett beslut om garantipension för viss tid för den som är född 1938 eller senare ska ändras av Pensionsmyndigheten, om det föranleds av en ändring som gjorts i fråga om den inkomstgrundade ålderspension, änkepension eller utländska förmån för samma tid som legat till grund för beräkningen av garantipensionen.

Grundpension

6 §

Ett beslut om grundpension ska ändras av Pensionsmyndigheten, om det föranleds av en ändring som gjorts i fråga om den inkomstgrundade ålderspension, änkepension eller utländska förmån för samma tid som legat till grund för beräkningen av grundpensionen.

71 kap.

*Inkomstpension, tilläggs-
pension och garantipension*

*Inkomstpension, tilläggs-
pension, garantipension och grund-
pension*

3 §

När inkomstpension, tilläggs-
pension *eller* garantipension beräk-
nas för månad ska den årspension
som beräkningen grundar sig på

När inkomstpension, tilläggs-
pension, garantipension *eller*
grundpension beräknas för månad
ska den årspension som beräk-

avrundas till närmaste hela krontal
som är jämnt delbart med tolv.

ningen grundar sig på avrundas
till närmaste hela krontal som är
jämnt delbart med tolv.

4 §

Vid beräkning enligt 3 § ska pensioner som betalas ut samtidigt anses som en enda pension.

Om inkomst- eller tilläggspension betalas ut samtidigt med garanti-
pension, ska avrundningen enligt 3 § göras på garantipensionen.

*Om inkomst- eller tilläggs-
pension betalas ut samtidigt med
grundpension, ska avrundningen
enligt 3 § göras på grundpensionen.*

73 kap.

1 §

I detta kapitel finns en inledande bestämmelse i 2 §.

Vidare finns bestämmelser om

- vårdår i 3 §,
- vem som likställs med förälder i 4 §,
- rätten till särskilt pensionstillägg i 5 och 6 §§,
- tillgodoräkning av vårdår i 7–10 §§,
- beräkning av särskilt pensionstillägg i 11–15 §§, och
- likställande med garanti- – likställande med garanti-
pension i 16 §. pension *och grundpension* i 16 §.

5 §

Särskilt pensionstillägg kan lämnas till den som är född 1953 eller
tidigare och har rätt till

- inkomstpension,
- tilläggspension, *eller* – tilläggspension,
- garantipension. – garantipension, *eller*
– *grundpension.*

**Pensionstillägg till *avkortad*
garantipension**

**Pensionstillägg till *grund-*
*pension***

15 §

För den som är född 1938 eller senare och som inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid för *garantipension* gäller följande.

För den som är född 1938 eller senare och som inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid för *grundpension* gäller följande.

Det särskilda pensionstillägget avkortas till så stor andel som svarar mot kvoten mellan

– försäkringstiden för *garan-*
tipension och
– talet 40.

– försäkringstiden för *grund-*
pension och

Likställande med garanti-
pension

Likställande med garanti-
pension och grundpension

16 §

Om inte annat följer av denna balk ska det som i balken eller i annan författning föreskrivs om garantipension tillämpas på särskilt pensionstillägg. Detta ska dock inte gälla i fråga om samordning med sådan livränta som avses i 69 kap. Även i fråga om inkomstskatt gäller särskilda föreskrifter.

Om inte annat följer av denna balk ska det som i balken eller i annan författning föreskrivs om garantipension *och grundpension* tillämpas på särskilt pensions- tillägg. Detta ska dock inte gälla i fråga om samordning med sådan livränta som avses i 69 kap. Även i fråga om inkomstskatt gäller särskilda föreskrifter.

74 kap.

6 §

Om den försäkrade har rätt till inkomstgrundad ålderspension, garantipension, bostadstillägg eller särskilt bostadstillägg, lämnas äldreförsörjningsstöd endast om den försäkrade tar ut samtliga sådana förmåner som han eller

Om den försäkrade har rätt till inkomstgrundad ålderspension, garantipension, *grundpension*, bostadstillägg eller särskilt bostads- tillägg, lämnas äldreförsörjnings- stöd endast om den försäkrade tar ut samtliga sådana förmåner

hon är berättigad till för samma tid. som han eller hon är berättigad till för samma tid.

75 kap.

2 §

Efterlevandeförmåner enligt denna avdelning är

1. efterlevandepension i form av
 - barnpension,
 - omställningspension till efterlevande make (änka eller änking),
 - änkepension till efterlevande maka (änka), och
 - *garantipension till omställningspension i form av grundpension,*
2. efterlevandestöd som garantiförmån till barn,
3. efterlevandeförmåner vid arbetsskada och vissa andra skador i form av
 - begravningshjälp,
 - barnlivränta, och
 - omställningslivränta till efterlevande make, samt
4. efterlevandeskydd i form av premiepension, om pensionsspararen har ansökt om ett sådant skydd.

76 kap.

1 §

I denna underavdelning finns allmänna bestämmelser om efterlevandepension och efterlevandestöd i 77 kap.

Vidare finns bestämmelser om

- barnpension i 78 kap.,
 - efterlevandestöd i 79 kap.,
 - omställningspension i 80 kap.,
 - *garantipension till omställningspension i form av grundpension i 81 kap.,*
 - beräkningsunderlag för inkomstgrundad efterlevandepension i 82 kap.,
 - änkepension i 83 kap., och
 - beräkning av änkepension i 84 kap.
- Slutligen finns vissa gemensamma bestämmelser i 85 kap.

77 kap.

3 §

Till efterlevande barn kan som ett bosättningsbaserat grundskydd lämnas efterlevandestöd.

Till efterlevande vuxna kan som ett bosättningsbaserat grundskydd lämnas efterlevandepension i form av *garantipension till omställningspension*.

Garantipensionen är även beroende av den avlidnes försäkringstid.

Till efterlevande vuxna kan som ett bosättningsbaserat grundskydd lämnas efterlevandepension i form av *omställningspension i form av grundpension*.

6 §

Efterlevandestöd lämnas enligt 79 kap. som tillägg till eller i stället för barnpension.

Garantipension till omställningspension lämnas enligt 81 kap. som tillägg till eller i stället för *omställningspension*.

Omställningspension i form av grundpension lämnas enligt 81 kap. och är beroende av den avlidnes försäkringstid.

11 §

En efterlevande kvinna som är född 1945 eller senare får i första hand *omställningspension* och *garantipension till sådan pension* enligt 80 och 81 kap. Hon har dock, om förutsättningarna för det är uppfyllda, också rätt till änkepension enligt 83 kap.

En efterlevande kvinna som är född 1945 eller senare får i första hand *omställningspension* och *omställningspension i form av grundpension* enligt 80 och 81 kap. Hon har dock, om förutsättningarna för det är uppfyllda, också rätt till änkepension enligt 83 kap.

12 §

Om en efterlevande kvinna för samma månad har rätt till såväl änkepension som *omställningspension* eller *garantipension till omställningspension*, ska endast *omställningspension* och *garantipension till omställningspension* lämnas.

Om en efterlevande kvinna för samma månad har rätt till såväl änkepension som *omställningspension* eller *omställningspension i form av grundpension*, ska endast *omställningspension* och *omställningspension i form av grundpension* lämnas.

Om änkepensionen är större än summan av omställningspensionen och *garantipensionen till omställningspensionen*, lämnas dock änkepensionen i den utsträckning den överstiger omställningspensionen och *garantipensionen till sådan pension*. Minskning ska i första hand göras på 90-procentstillägget enligt 84 kap. 6 § 2.

Om änkepensionen är större än summan av omställningspensionen och *omställningspensionen till grundpension*, lämnas dock änkepensionen i den utsträckning den överstiger omställningspensionen och *omställningspensionen i form av grundpension* till sådan pension. Minskning ska i första hand göras på 90-procentstillägget enligt 84 kap. 6 § 2.

18 §

Efterlevandepension och efterlevandestöd lämnas till och med den månad då rätten till förmånen upphör. Dock lämnas följande förmåner längst till och med månaden före den då den efterlevande fyller 65 år:

1. omställningspension,
2. *garantipension till omställningspension*, och
2. *omställningspension i form av grundpension*, och
3. änkepension i form av 90-procentstillägg.

80 kap.

2 §

Inkomstgrundad efterlevandepension i form av omställningspension kan lämnas som

- allmän omställningspension, och
- förlängd omställningspension.

Efterlevandepension i form av *garantipension till omställningspension* kan enligt 81 kap. lämnas som tillägg till eller i stället för *omställningspension*.

Efterlevandepension i form av *omställningspension i form av grundpension* kan lämnas enligt 81 kap.

9 §

Är någon för samma månad berättigad till omställningspension efter flera avlidna, lämnas endast pensionen jämte *garanti-*

Är någon för samma månad berättigad till omställningspension efter flera avlidna, lämnas endast pensionen jämte *grund-*

pension efter den sist avlidne eller, om pensionsbeloppen efter de avlidna är olika höga, det högsta beloppet.

pension efter den sist avlidne eller, om pensionsbeloppen efter de avlidna är olika höga, det högsta beloppet.

81 kap. Omställningspension i form av grundpension

Innehåll

- 1 § I detta kapitel finns bestämmelser om
- rätten till omställningspension i form av grundpension i 2 och 3 §§,
 - försäkringstid för den avlidne i 4–8 §§, och
 - beräkning av omställningspension i form av grundpension i 9–12 §§.

Rätten till omställningspension i form av grundpension

Vem som kan få omställningspension i form av grundpension

2 § En efterlevande make som är försäkrad enligt 4 och 5 kap. och som uppfyller villkoren för rätt till omställningspension enligt 80 kap. har rätt till omställningspension i form av grundpension under förutsättning att en försäkringstid om minst tre år kan tillgodoräknas för den avlidne enligt 4–8 §§.

Det som föreskrivs i första stycket gäller även om kravet i 80 kap. 3 § på försäkring enligt 4 och 6 kap. för den avlidne inte är uppfyllt.

Förmånstiden

3 § Omställningspension i form av grundpension lämnas under samma tid som omställningspension.

Försäkringstid för den avlidne

Grundläggande bestämmelser

4 § Omställningspension i form av grundpension ska beräknas med hänsyn till den försäkringstid som kan tillgodoräknas för den avlidne till och med året före dödsfallet (faktisk försäkringstid).

Som försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska tid tillgodoräknas även från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år (framtida försäkringstid).

Beräkning av faktisk försäkringstid

5 § Som faktisk försäkringstid räknas sådan tid som utgör försäkringstid för grundpension enligt 67 kap. 5–13 §§.

6 § Vid beräkning av sådan försäkringstid för bosättning i tidigare hemland som avses i 67 kap. 8–10 §§ räknas som försäkringstid för omställningspension i form av grundpension även tid från och med det år då den avlidne fyllde 16 år till och med det år då han eller hon fyllde 24 år.

Beräkning av framtida försäkringstid

7 § Om det för den avlidne inte kan tillgodoräknas försäkringstid med minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet gäller följande.

Den framtida försäkringstiden ska beräknas som produkten av

- tidsperioden från och med året för dödsfallet till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år och

- kvoten mellan den försäkringstid som kan tillgodoräknas den avlidne från och med det år han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet och fyra femtedelar av hela den faktiska tidsperioden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet.

Vid beräkningen ska försäkringstiden sättas ned till närmaste hela antal månader.

Sammanlagd försäkringstid

8 § Den sammanlagda försäkringstiden för grundpension ska sättas ned till närmaste hela antal år.

Beräkning av omställningspension i form av grundpension*Grundläggande bestämmelser*

9 § Till grund för beräkningen av grundpension ska ligga försäkringstiden för den avlidne enligt 4–8 §§ och den omställningspension som den efterlevande har rätt till.

Med omställningspension avses även sådan efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning som inte kan likställas med grundpension enligt detta kapitel.

Grundnivån

10 § Nivån för den försäkrades grundpension (grundnivån) är 2,13 prisbasbelopp multiplicerat med

- försäkringstiden, dock högst 40 år, och
- talet 40.

Beräkningen av den årliga grundpensionen

11 § För den som inte har omställningspension är den årliga grundpensionen lika med grundnivån.

För den som har omställningspension är den årliga grundpensionen lika med grundnivån minskad med omställningspensionen.

85 kap.

**Omställningspension och
garantipension till
omställningspension**

**Omställningspension och
omställningspension i form av
grundpension**

8 §

Summan av omställningspension och *garantipension till sådan pension* ska minskas med tre fjärdedelar av varje livränta som överstiger en sjättedel av prisbasbeloppet och som den pensionsberättigade för samma tid har rätt till såsom efterlevande.

Minskningen ska i första hand göras på *garantipensionen*. Avdrag på omställningspension får göras endast om den avlidne kunnat tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst ett år när skadan inträffade.

Summan av omställningspension och *omställningspension i form av grundpension* ska minskas med tre fjärdedelar av varje livränta som överstiger en sjättedel av prisbasbeloppet och som den pensionsberättigade för samma tid har rätt till såsom efterlevande.

Minskningen ska i första hand göras på *grundpensionen*. Avdrag på omställningspension får göras endast om den avlidne kunnat tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst ett år när skadan inträffade.

12 §

Ett beslut om *garantipension till omställningspension* eller om efterlevandestöd ska ändras om storleken av *garantipensionen* eller efterlevandestödet påverkas av en ändring som gjorts i fråga om den inkomstgrundade efterlevandepension som legat till grund för beräkningen av *garantipensionen* eller efterlevandestödet.

Ett beslut om *omställningspension i form av grundpension* eller om efterlevandestöd ska ändras om storleken av *grundpensionen* eller efterlevandestödet påverkas av en ändring som gjorts i fråga om den inkomstgrundade efterlevandepension som legat till grund för beräkningen av *grundpensionen* eller efterlevandestödet.

15 §

När efterlevandepension och efterlevandestöd beräknas ska den totala årliga ersättningen avrundas till närmaste hela krontal som är delbart med tolv.

Om både *garantipension* eller efterlevandestöd och inkomstgrundad efterlevandepension eller änkepension betalas ut samtidigt ska avrundningen ske på *garantipensionen* eller efterlevandestödet.

Om både *grundpension* eller efterlevandestöd och inkomstgrundad efterlevandepension eller änkepension betalas ut samtidigt ska avrundningen ske på *grundpensionen* eller efterlevandestödet.

106 kap.

**Omställnings-, änke- och
*garantipension***

**Omställnings-, änke- och
*grundpension***

30 §²

Om den som får *garantipension till omställningspension* sedan minst trettio dagar i följd är intagen i kriminalvårdsanstalt eller är häktad ska, från och med den trettioförsta dagen, *garantipensionen* lämnas med högst ett belopp som innebär att denna tillsammans med omställnings- eller änkepensionen per månad uppgår till 4,5 procent av prisbasbeloppet.

Om den som får *omställningspension i form av grundpension* sedan minst trettio dagar i följd är intagen i kriminalvårdsanstalt eller är häktad ska, från och med den trettioförsta dagen, *grundpensionen* lämnas med högst ett belopp som innebär att denna tillsammans med omställnings- eller änkepensionen per månad uppgår till 4,5 procent av prisbasbeloppet.

Denna begränsning gäller inte för tid under vilken den pensionsberättigade vistas utanför anstalt enligt 11 kap. 3 eller 5 § fängelselagen (2010:610).

² Senaste lydelse 2010:613.

31 §³

Om den som får omställningspension, *garantipension till omställningspension* eller änkepension vistas i ett familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende inom socialtjänsten på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan ska han eller hon för varje dag betala för sitt uppehälle när staten bekostar vistelsen. Detsamma gäller för tid när en pensionsberättigad vistas utanför anstalt enligt 11 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

Om den som får omställningspension, *omställningspension i form av grundpension* eller änkepension vistas i ett familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende inom socialtjänsten på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan ska han eller hon för varje dag betala för sitt uppehälle när staten bekostar vistelsen. Detsamma gäller för tid när en pensionsberättigad vistas utanför anstalt enligt 11 kap. 3 § fängelselagen (2010:610).

37 §

Ska ersättning betalas ut endast för del av en kalendermånad, beräknas ersättningen för varje dag till en trettiondel av månadsbeloppet och avrundas till närmaste högre krontal. Detsamma gäller om *garantipension till omställningspension* ska minskas enligt 30 § för del av kalendermånad.

Ska ersättning betalas ut endast för del av en kalendermånad, beräknas ersättningen för varje dag till en trettiondel av månadsbeloppet och avrundas till närmaste högre krontal. Detsamma gäller om *omställningspension i form av grundpension* ska minskas enligt 30 § för del av kalendermånad.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte för förmåner som beräknas per dag.

108 kap.

24 §

Om Pensionsmyndigheten har beslutat om återbetalning av inkomstgrundad efterlevandepension och det till följd av beslutet om sänkt sådan pension beviljas efterlevandestöd eller *garantipension till omställningspension* retro-

Om Pensionsmyndigheten har beslutat om återbetalning av inkomstgrundad efterlevandepension och det till följd av beslutet om sänkt sådan pension beviljas efterlevandestöd eller *omställningspension i form av grundpension*

³ Senaste lydelse 2015:983.

aktivt för samma tid, ska avdrag för den återkrävda pensionen i första hand göras på den retroaktivt beviljade förmånen, i den utsträckning betalning inte redan har skett.

retroaktivt för samma tid, ska avdrag för den återkrävda pensionen i första hand göras på den retroaktivt beviljade förmånen, i den utsträckning betalning inte redan har skett.

25 §

Om Pensionsmyndigheten har beslutat om återbetalning av efterlevandestöd eller *garantipension till omställningspension*, ska avdrag för den återkrävda förmånen i första hand göras på retroaktivt beviljad inkomstgrundad efterlevandepension som avser samma tid som återkravet, i den utsträckning betalning inte redan har skett.

Om Pensionsmyndigheten har beslutat om återbetalning av efterlevandestöd eller *omställningspension i form av grundpension*, ska avdrag för den återkrävda förmånen i första hand göras på retroaktivt beviljad inkomstgrundad efterlevandepension som avser samma tid som återkravet, i den utsträckning betalning inte redan har skett.

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2020.
2. De nya bestämmelserna tillämpas dock för tid från och med den 1 januari 2021.
3. Den som vid utgången av år 2020 har rätt till garantipension för den som är född 1938 eller senare har rätt till grundpension enligt 67 kap. utan ansökan.
4. Den som vid utgången av år 2020 har rätt till garantipension till omställningspension har rätt till omställningspension i form av grundpension enligt 81 kap. utan ansökan.
5. Med försäkringstid för grundpension ska för tid från och med år 2001 till och med år 2020 avses försäkringstid enligt 67 kap. i kapitlets lydelse före den 1 januari 2021.
6. Med försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska för tid från och med år 2003 till och med år 2020 avses försäkringstid enligt 81 kap. i kapitlets lydelse före den 1 januari 2021.
7. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för tid före utgången av år 2020.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken

dels att 6 kap. 24–26 och 29–32 §§, 7 kap. 12–17 och 19 §§, 9 kap. 1 och 6 §§ och rubriken närmast före 6 kap. 26 § och 7 kap. 19 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 7 kap. 8 § ska lyda ”Omställningspension och grundpension”.

6 kap.

24 §

Inkomstpension, tilläggs-*pension och garantipension* får lämnas för högst tre månader före ansökningsmånaden om den pensionsberättigade omedelbart före 65 års ålder fick särskild efterlevandepension.

Bestämmelserna i första stycket tillämpas bara i fråga om pension som lämnas tidigast från och med den månad då den pensionsberättigade fyllde 65 år.

Inkomstpension, tilläggs-*pension, garantipension och grundpension* får lämnas för högst tre månader före ansökningsmånaden om den pensionsberättigade omedelbart före 65 års ålder fick särskild efterlevandepension.

25 §

Pensionsmyndigheten ska utreda om den pensionsberättigade vill ta ut ålderspension om han eller hon inte har ansökt om inkomst-, tilläggs- *eller garantipension* senast månaden före den då han eller hon fyller 65 år och för den månaden har fått särskild efterlevandepension.

Pensionsmyndigheten ska utreda om den pensionsberättigade vill ta ut ålderspension om han eller hon inte har ansökt om inkomst-, tilläggs-, *garanti- eller grundpension* senast månaden före den då han eller hon fyller 65 år och för den månaden har fått särskild efterlevandepension.

Garantipension

Med försäkringstid för garantipension ska för tid före 2001 avses bosättningsstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2001.

Garantipension och grundpension

26 §

Med försäkringstid för garantipension och grundpension ska för tid före år 2001 avses bosättningsstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2001.

29 §

För den som har rätt att enligt 67 kap. 7–9 §§ socialförsäkringsbalken som försäkringstid för *garantipension* tillgodoräknas viss bosättningsstid från sitt tidigare hemland och som har beviljats uppehållstillstånd före den 1 januari 2001 ska beräkningen av försäkringstid ske enligt bestämmelserna om bosättningsstid i 5 kap. 7 § i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i dess lydelse före den dagen.

För den som har rätt att enligt 67 kap. 8–10 §§ socialförsäkringsbalken som försäkringstid för *grundpension* tillgodoräknas viss bosättningsstid från sitt tidigare hemland och som har beviljats uppehållstillstånd före den 1 januari 2001 ska beräkningen av försäkringstid ske enligt bestämmelserna om bosättningsstid i 5 kap. 7 § i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i dess lydelse före den dagen.

30 §

Bestämmelserna i 67 kap. 13 § socialförsäkringsbalken ska gälla även i fråga om beräkning av försäkringstid för *garantipension* för en kvinna som är född något av åren 1938–1944 och som med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring haft rätt till folkpension i form av änkepension vid utgången av 2002 och därefter haft

Bestämmelserna i 67 kap. 15 § socialförsäkringsbalken ska gälla även i fråga om beräkning av försäkringstid för *grundpension* för en kvinna som är född något av åren 1938–1944 och som med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring haft rätt till folkpension i form av änkepension vid utgången av 2002 och därefter haft rätt till

rätt till änkepension eller garantipension till sådan pension enligt den upphävda lagen (2000:462) om införande av lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn eller enligt denna lag.

Är änkepensionen eller garantipensionen till sådan pension beräknad i förhållande till det antal år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för tilläggspension, ska försäkringstid för *garantipension* beräknas med samma kvotdel av 40 års försäkringstid som svarar mot den kvotdel av 30 års tillgodoräknade pensionspoäng som änkepensionen eller garantipensionen till sådan pension beräknats på.

änkepension eller garantipension till sådan pension enligt den upphävda lagen (2000:462) om införande av lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn eller enligt denna lag.

Är änkepensionen eller garantipensionen till sådan pension beräknad i förhållande till det antal år för vilka tillgodoäknats pensionspoäng för tilläggspension, ska försäkringstid för *grundpension* beräknas med samma kvotdel av 40 års försäkringstid som svarar mot den kvotdel av 30 års tillgodoräknade pensionspoäng som änkepensionen eller garantipensionen till sådan pension beräknats på.

31 §

Bestämmelserna i *67 kap. 13 §* socialförsäkringsbalken gäller även för den som fyllde 65 år i januari 2003 och som i december 2002 hade hel förtidspension, helt sjukbidrag eller hel särskild efterlevandepension enligt den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Bestämmelserna i *67 kap. 15 §* socialförsäkringsbalken gäller även för den som fyllde 65 år i januari 2003 och som i december 2002 hade hel förtidspension, helt sjukbidrag eller hel särskild efterlevandepension enligt den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring.

32 §

Det som föreskrivs om hel sjukersättning i *67 kap. 13 §* socialförsäkringsbalken tillämpas också i fråga om hel särskild efterlevandepension.

Vid tillämpning av första stycket ska för en försäkrad som

Det som föreskrivs om hel sjukersättning i *67 kap. 15 §* socialförsäkringsbalken tillämpas också i fråga om hel särskild efterlevandepension.

Vid tillämpning av första stycket ska för en försäkrad som

haft rätt till hel särskild efterlevandepension i förhållande till det antal år för vilka tillgodoräk-nats pensionspoäng för tilläggs-pension, försäkringstid för *garanti-pension* beräknas med samma kvot-del av 40 års försäkringstid som svarar mot den kvotdel av 30 års tillgodoräknade pensionspoäng som den särskilda efterlevandepen-sionen beräknats på.

haft rätt till hel särskild efterlevandepension i förhållande till det antal år för vilka tillgodoräk-nats pensionspoäng för tilläggs-pension, försäkringstid för *grund-pension* beräknas med samma kvot-del av 40 års försäkringstid som svarar mot den kvotdel av 30 års tillgodoräknade pensionspoäng som den särskilda efterlevandepen-sionen beräknats på.

7 kap.

12 §

I fråga om *garantipension till omställningspension* på grund av dödsfall som inträffat före den 1 januari 2003 gäller 13–17 och 19 §§ i stället för vad som föreskrivs i 81 kap. 2 och 4–12 §§ socialförsäkringsbalken.

I fråga om *omställningspen-sion i form av grundpension* på grund av dödsfall som inträffat före den 1 januari 2003 gäller 13–17 och 19 §§ i stället för vad som föreskrivs i 81 kap. 2 och 4–11 §§ socialförsäkringsbalken.

13 §

En efterlevande som är bosatt i Sverige ska, om villkoren i 8 kap. 4 och 5 §§ i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i deras lydelse före den 1 januari 2003 är uppfyllda och om minst tre års bosättnings-tid eller minst tre år med pensions-poäng kan tillgodoräknas för den avlidne, ha rätt till *garantipension* beräknad enligt 14–17 §§.

En efterlevande som är bosatt i Sverige ska, om villkoren i 8 kap. 4 och 5 §§ i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i deras lydelse före den 1 januari 2003 är uppfyllda och om minst tre års bosättnings-tid eller minst tre år med pensions-poäng kan tillgodoräknas för den avlidne, ha rätt till *grundpension* beräknad enligt 14–17 §§.

14 §

Till grund för beräkning av *garantipension* ska ligga den omställningspension som den efterlevande har rätt till. Med omställningspension avses även efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning som inte är att likställa med *garantipension* enligt denna lag.

Till grund för beräkning av *grundpension* ska ligga den omställningspension som den efterlevande har rätt till. Med omställningspension avses även efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning som inte är att likställa med *grundpension* enligt denna lag.

15 §

För en efterlevande som helt saknar rätt till omställningspension eller vars omställningspension inte överstiger 1,49 prisbasbelopp ska den årliga *garantipensionen* motsvara 2,15 prisbasbelopp (*basnivån*) minskat med ett belopp som motsvarar den nämnda omställningspensionen.

För en efterlevande, som har rätt till omställningspension som överstiger 1,49 prisbasbelopp, ska den årliga *garantipensionen* motsvara skillnaden mellan 0,66 prisbasbelopp och 40 procent av den del av omställningspensionen som överstiger 1,49 prisbasbelopp.

För en efterlevande som helt saknar rätt till omställningspension eller vars omställningspension inte överstiger 1,49 prisbasbelopp ska den årliga *grundpensionen* motsvara 2,15 prisbasbelopp (*grundnivån*) minskat med ett belopp som motsvarar den nämnda omställningspensionen.

För en efterlevande, som har rätt till omställningspension som överstiger 1,49 prisbasbelopp, ska den årliga *grundpensionen* motsvara skillnaden mellan 0,66 prisbasbelopp och 40 procent av den del av omställningspensionen som överstiger 1,49 prisbasbelopp.

16 §

Vid beräkning av *garantipension* enligt 14 och 15 §§ ska, om inte annat följer av 17 §, bestämmelserna i 5 kap. 1, 3–7 och 11 §§ i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring och punkt 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (1992:1277) om ändring i

Vid beräkning av *grundpension* enligt 14 och 15 §§ ska, om inte annat följer av 17 §, bestämmelserna i 5 kap. 1, 3–7 och 11 §§ i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring och punkt 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (1992:1277) om ändring i

lagen om allmän försäkring, i dessa bestämmelsers lydelse före den 1 januari 2003, tillämpas. lagen om allmän försäkring, i dessa bestämmelsers lydelse före den 1 januari 2003, tillämpas.

17 §

Om det för den avlidne inte kan tillgodoräknas 30 år med in-tjänade pensionspoäng eller 40 års bosättningsstid ska *garanti-pensionens basnivå* och garanti-pensionen beräknas enligt vad som anges i 43–46 §§.

*Försäkringstid för
garantipension*

Om det för den avlidne inte kan tillgodoräknas 30 år med in-tjänade pensionspoäng eller 40 års bosättningsstid ska *grund-pensionens grundnivå* och garanti-pensionen beräknas enligt vad som anges i 43–46 §§.

*Försäkringstid för
grundpension och garantipension*

19 §

Med försäkringstid för *garanti-pension till omställningspension eller till änkepension* ska för tid före den 1 januari 2003 avses bo-sättningsstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2003.

Med försäkringstid för *omställ-ningspension i form av grund-pension eller garantipension till änkepension* ska för tid före den 1 januari 2003 avses bosättnings-tid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän för-säkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2003.

9 kap.

1 §

Bestämmelserna om *garanti-pension till omställningspension* i 106 kap. 30, 31 och 37 §§ social-försäkringsbalken tillämpas även i fråga om garantipension till änke-pension.

Bestämmelserna om *omställ-ningspension i form av grund-pension* i 106 kap. 30, 31 och 37 §§ socialförsäkringsbalken tillämpas även i fråga om garantipension till änkepension.

6 §

Det som sägs i 108 kap. 24 och 25 §§ om omställningspension och *garantipension till omställningspension* tillämpas också i fråga om änkepension och garantipension till änkepension.

Det som sägs i 108 kap. 24 och 25 §§ om omställningspension och *omställningspension i form av grundpension* tillämpas också i fråga om änkepension och garantipension till änkepension.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2020.
 2. De nya bestämmelserna tillämpas dock för tid från och med den 1 januari 2021.
 3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för tid före utgången av år 2020.

2 Utredningens uppdrag och arbete, m.m.

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 4 oktober 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur garantipension och garantipension till omställningspension bör konstrueras och regleras i socialförsäkringsbalken. Även andra angränsande förmåner ska analyseras i ljuset av den senaste rättsutvecklingen. Syftet med översynen är att ge regeringen underlag och skapa såväl tydliga som hållbara förslag till eventuella reformer på området.

Bakgrunden till uppdraget är att Europeiska unionens domstol, EU-domstolen, i domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* (C-189/16, EU:C:2017:946) konstaterade att svensk garantipension utgör en sådan minimiförmån som omfattas av artikel 50 i förordning (EEG) nr 1408/71¹ om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, nedan förordning 1408/71. Denna förordning, som är tillämplig när en person har rört sig mellan två medlemsstater, reglerar om en förmån ska betalas ut och hur förmånerna ska beräknas. Den nämnda domen innebär att garantipension omfattas av andra bestämmelser i förordningen än tidigare och att utbetalningen och beräkningen av förmånerna ska ske på ett annat sätt än förut. Förordning 1408/71 är numera ersatt av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004², nedan förordning 883/2004, som innehåller en motsvarande reglering av de aktuella frågorna.

Utredningen har bl.a.

¹ 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.

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

- analyserat hur garantipension och garantipension till omställningspension bör konstrueras till följd av den rättsliga utvecklingen,
- kartlagt och analyserat konsekvenserna av den ändrade förutsättningen att garantipension och garantipension till omställningspension är att anse som minimiförmåner,
- analyserat förutsättningarna såväl för att inte kategorisera förmånerna som minimiförmåner som för att bibehålla kategoriseringen,
- kartlagt förmåner i övriga medlemsländer som motsvarar den svenska garantipensionen och andra förmåner i dessa länder som kan lämnas till personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension,
- analyserat i vilken mån EU-domstolens dom påverkar garantipension för personer födda 1937 eller tidigare, garantipension till änkepension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.
- bedömt möjligheten att införa krav på uppehållsrätt för att en person ska kunna få garantipension, garantipension till omställningspension, garantipension för personer födda 1937 eller tidigare samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

Den 31 oktober 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv. Genom dessa vidgades uppdraget till att ta ställning till om och hur de nuvarande kraven på försäkringstid för rätt till garantipension bör anpassas med anledning av riksdagens beslut om att införa en riktålder i pensionssystemet. Utredaren ska också överväga att avskaffa eller förändra den särregel som gör det möjligt för vissa försäkrade att tillgodoräkna sig bosättningsstid i tidigare hemland vid beräkning av garantipension, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Utredaren ska vidare överväga om det fortsatt är motiverat att ha ett undantag som möjliggör att försäkringstid som legat till grund för sjukersättning kan användas för att beräkna försäkringstid för garantipension. Utredaren ska även föreslå en utformning av sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning som långsiktigt fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna som EU-domen medför och som samspelar med garantipensionen. Genom tilläggsdirektiven förlängdes dessutom utredningstiden.

Detta delbetänkande behandlar frågorna enligt de ursprungliga direktiven, som bifogas som bilaga 1 till betänkandet. De frågor som omfattas av tilläggsdirektiven ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 31 maj 2020.

2.2 Arbetet

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade sakkunniga och experter. Sedan januari 2019 har vi hållit sammanlagt sju protokollförda sammanträden. Inför sammanträdena har utredningen producerat promemorior som i arbetets slutskede i allt väsentligt motsvarat texten i detta betänkande. Utöver dessa protokollförda möten har täta underhandskontakter skett mellan den särskilde utredaren, sekretariatet samt utredningens sakkunniga och experter.

Utredningen har vidare inhämtat domstolspraxis på området och annat relevant material. Som en del av underlaget för konsekvensanalysen har en särskild skattning gjorts av hur dagens pensionärer skulle ha påverkats av de förslag som lämnas (se vidare kapitel 15 och bilaga 2 till betänkandet). Till grund för den kartläggning som har gjorts av förmåner i övriga medlemsstater som motsvarar den svenska garantipensionen och andra förmåner i dessa stater som kan lämnas till personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension, har information samlats in om dessa förmåner. Med medlemsstater avses fortsättningsvis i betänkandet alla stater som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) samt Schweiz. Dessutom har kontakter tagits med ansvariga departement i de fem länder som har det största antalet mottagare av garantipension – Finland, Norge, Tyskland, Danmark och Spanien.

Enligt direktiven ska utredaren samråda med Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Inspektionen för socialförsäkringen. Utredaren ska också under genomförandet av uppdraget föra en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som kan vara berörda av de aktuella frågorna, t.ex. pensionärsorganisationerna, Svenskar i världen och Europeiska kommissionen. Dessutom ska muntlig redovisning i Pensionsgruppen ske vid en eller flera tidpunkter.

Samråden med Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har skett genom fysiska möten på dessa myndigheter samt genom den löpande kontakten med de experter från myndigheterna som har bistått utredningen. Kontakten med Inspektionen för socialförsäkringen har skett skriftligen. På utredningens initiativ har möten också hållits med SPF Seniorerna, Förbundet Sverigefinska Pensionärer, Svenskar i världen, PRO och SKPF Pensionärerna.

Utredningen har sammanträffat med företrädare för Finlands social- och hälsovårdsministerium, Folkpensionsanstalten i Finland och Pensionskyddscentralen i Finland. Det har dessutom förekommit kontakter mellan utredningen och tjänstemän på Europeiska kommissionen.

Två muntliga redovisningar har skett i Pensionsgruppen.

Regeringen har under utredningens gång lagt fram förslag som rör den allmänna ålderspensionen i propositionerna *En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv* (prop. 2018/19:133) och *Förbättrat grundskydd för pensionärer* (prop. 2018/19:134). I den första propositionen föreslås bland annat att det i socialförsäkringsbalken ska införas ett nytt åldersbegrepp benämnt riktålder för pension. Avsikten är att riktåldern på sikt ska styra de pensionsrelaterade åldersgränserna i pensionssystemet och i angränsande trygghetssystem och fungera som ett riktmärke för de försäkrades individuella pensionsbeslut. Vidare föreslås att åldersgränsen när inkomstgrundad ålderspension tidigast kan lämnas ska höjas från 61 till 62 år. I den andra propositionen föreslås bland annat att grundnivån i garantipensionen höjs med 200 kronor per månad för alla med garantipension. Riksdagen beslutade i oktober att bifalla propositionerna och förslagen ska träda i kraft den 1 december 2019. Utgångspunkten i detta betänkande är emellertid den lagstiftning som gäller när utredningen ska redovisas, dvs. den 29 november 2019. Lagstiftning som träder i kraft därefter behandlas följaktligen inte.

2.3 Betänkandets disposition, m.m.

Betänkandet innehåller 16 numrerade kapitel. I kapitel 1 redovisas våra författningsförslag. Därefter behandlas i detta kapitel vårt uppdrag och arbete, m.m. Kapitel 3 innehåller en beskrivning av gällande rätt av relevans för de sakfrågor som vi enligt direktiven har att

analysera. I kapitel 4 redovisas en beskrivning och analys av EU-domstolens dom i målet *Zaniewicz-Dybeck*. I kapitel 5 behandlas den nämnda domens räckvidd och omfattning. Kapitel 6 innehåller en redogörelse för den kartläggning av övriga medlemsstaters förmåner som vi enligt direktiven ska göra. I kapitel 7 finns en övergripande beskrivning av reformbehovet på det aktuella området. Därefter följer i kapitel 8 det övergripande vägvalet – dvs. vilka alternativ det finns för att reglera garantipension och garantipension till omställningspension i framtiden – och lämnas förslag på vilket vägval som bör väljas. I kapitel 9 och 10 lämnas förslag om en grundpension och en omställningspension i form av grundpension. Kapitel 11–13 innehåller en redovisning av ett annat alternativ för hur de aktuella förmånerna kan regleras i framtiden, inklusive frågor om export och krav på uppehållsrätt för rätt till förmånerna. I betänkandets tre sista kapitel behandlas i kapitel 14 frågor om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser, i kapitel 15 konsekvenserna av våra förslag och i kapitel 16 författningskommentarer.

Som kommer att framgå av de deskriptiva delarna i kapitel 3, är både pensionsförmåner som samordnas enligt de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandeförmåner i förordning 883/2004 och sådana förmåner som samordnas enligt artikel 58 i samma förordning pensionsförmåner i EU-rättslig bemärkelse. I utredningens förslag och bedömningar (kapitel 7–15) använder vi begreppet pensionsförmån för pensionsförmåner som samordnas enligt de allmänna bestämmelserna och begreppet minimiförmån för en sådan förmån som samordnas enligt artikel 58.

3 Gällande rätt

3.1 Bakgrund

Eftersom uppdraget innefattar en analys av hur garantipensionen bör konstrueras till följd av den förändrade rättsliga utvecklingen på EU-området, behöver en genomgång av relevanta bestämmelser i såväl nationell rätt som i förordning 883/2004 göras. Detta i syfte att beskriva garantipensionens roll i det svenska pensionssystemet och för att förstå hur samordningen av sociala trygghetsförmåner inom EU fungerar. I det följande redovisas det svenska pensionssystemet med tillhörande grundskyddsförmåner, men med ett särskilt fokus på garantipensionen. Motsvarande genomgång görs också av omställningspensionen och den tillhörande garantipensionen till omställningspension. Därtill redogörs för de delar av förordning 883/2004 som har bäring på uppdraget. I utredningens uppdrag ligger även andra frågor, med tillhörande författningsbestämmelser, men dessa frågor behandlas i sitt relevanta sammanhang i de följande kapitlen.

3.2 Allmän ålderspension i Sverige

3.2.1 Allmänt om pensionssystemet

Det allmänna pensionssystemet är en del av den svenska socialförsäkringen och omfattar alla som har arbetat eller är bosatta i Sverige. Den allmänna ålderspensionen består av inkomstpension, premiepension och garantipension. Garantipensionen är också en del av grundskyddet för ålderspensionärer. I den samlade grundtryggheten för ålderspensionärer ingår utöver garantipensionen också bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Övergripande kan sägas att de olika grundskyddsförmånerna är behovsprövade i olika grad och därmed också riktar sig till delvis olika grupper av pensionärer.

3.2.2 Inkomstpension och premiepension

Basen i pensionssystemet är den inkomstgrundade pensionen, dvs. inkomst- och premiepension. De som är födda år 1953 eller tidigare kan också, eller i stället, få tilläggs pension, som är en rest från det tidigare pensionssystemet och som inte berörs närmare här. Den inkomstgrundade pensionen tjänas in genom arbete och är avgiftsfinansierad. Den som har arbetat i Sverige och som därigenom har tjänat in en pensionsgrundande inkomst (PGI) har också tjänat in en pensionsrätt och är därmed försäkrad för inkomst- och premiepension. Den inkomstgrundade pensionen regleras i 57–64 kap. socialförsäkringsbalken.

Den inkomstgrundade pensionen är ett i princip självständigt och självfinansierat system som därmed inte ingår i statens budget. Pensionssystemet är avgiftsfinansierat och den avgift som betalas in fördelas mellan den inkomstgrundade pensionens två delar, inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet. Av den totala pensionsavgiften på 18,5 procent går 16 procentenheter till inkomstpensionen och 2,5 procentenheter till premiepensionen.¹ Pensionens storlek är beroende av de avgifter en person har betalat in under hela livet, dvs. den grundas på livsinkomsten.

Inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem, vilket betyder att de pensionsavgifter som betalas in under året används till att finansiera samma års pensionsutbetalningar. Den inbetalda pensionsavgiften bokförs på varje individs konto, men utan någon motsvarande fondering.

Premiepensionssystemet är däremot ett fullfonderat system med individuell fondering. Det innebär att de avgifter som betalas in fonderas separat för varje enskild person. De försäkrade har sedan möjlighet att själv välja fonder för sitt premiepensionssparande.

Intjänad inkomst- och premiepension betalas ut oberoende av var i världen den försäkrade är bosatt som pensionär.

¹ Den pensionsavgift som för en individs räkning betalas in till pensionssystemet är inte 18,5 procent av hela inkomsten, utan den är 18,5 procent av PGI. PGI är detsamma som inkomsten efter avdrag för den allmänna pensionsavgiften på 7 procent. Det medför att det inte är 18,5 procent av hela inkomsten som ger pensionsrätt utan 17,21 procent.

3.2.3 Garantipension

Garantipensionens syften och grundläggande konstruktion

Den inkomstgrundade pensionen kompletteras vid behov av garantipension, som är ett grundskydd för de personer som har en låg eller ingen inkomstgrundad pension. Garantipension är en bosättningsbaserad förmån som enligt huvudprincipen tjänas in genom bosättning i Sverige och betalas ut till pensionärer bosatta i Sverige. Den fungerar som en utfyllnad för de personer som har en låg eller ingen inkomstgrundad pension, vilket innebär att den avräknas (minskas) mot den inkomstgrundade pensionen. Enligt förarbetena är det grundläggande syftet med garantipensionssystemet att tillförsäkra äldre personer bosatta i Sverige en form av minimipension under förutsättning att de före pensioneringen har haft en rimlig anknytning till Sverige.² För rätt till oreducerad garantipension krävs en lång tids anknytning till Sverige i form av 40 års bosättning. Vid kortare anknytning reduceras garantipensionen proportionellt.

Garantipensionen är alltså konstruerad som en utfyllnad till en låg intjänad inkomstgrundad pension. Den läggs ”på toppen” av den inkomstgrundade pensionen och täcker skillnaden mellan denna pension och en viss garanterad miniminivå. Den som inte har tjänat in någon inkomstgrundad pension får maximal garantipension. Garantipensionen utgör då ensam hela det garanterade beloppet.

Garantipensionen är helt skattefinansierad.

Den rättsliga regleringen av garantipensionen

Bestämmelser om garantipension för den som är född 1938 eller senare finns i 67 kap. socialförsäkringsbalken. Enligt bestämmelserna kan garantipension till en försäkrad som är född 1938 eller senare lämnas om han eller hon har en försäkringstid om minst tre år (67 kap. 2 §). Garantipension får tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år (67 kap. 4 §).

Som försäkringstid för garantipension räknas tid under vilken en person ska anses ha varit bosatt i Sverige enligt 5 kap. socialförsäkringsbalken (67 kap. 5 §). Det finns också ett antal specialbestämmelser som anger att viss annan tid ska anses som försäkringstid (se

² *Garantipension m.m.* (prop. 1997/98:152), s. 49, 50, 59 och 79.

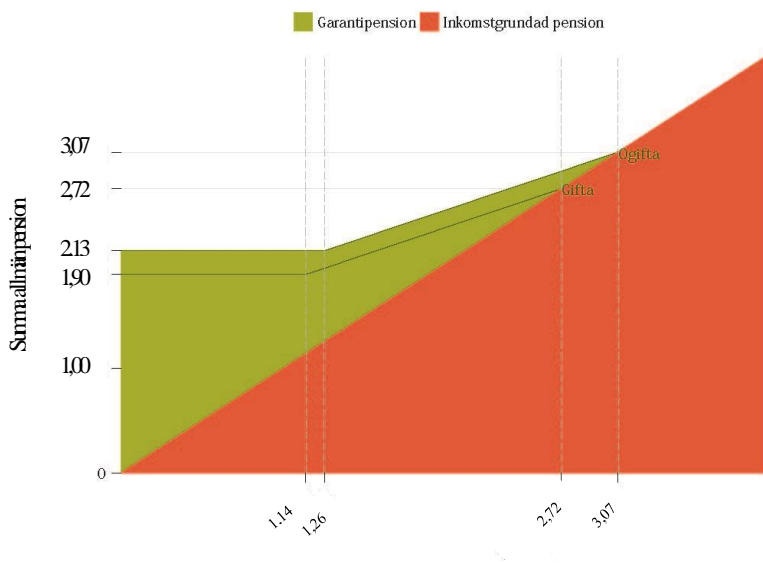
67 kap. 6–10 §§). Vid beräkning av försäkringstid beaktas endast tid från och med det kalenderår då den pensionssökande har uppnått 16 års ålder till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 64 år (67 kap. 11 §). Tid från och med det kalenderår då den pensionsökande har fyllt 16 år till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 24 år räknas dock som försäkringstid endast om det för den pensionsökande för samma tid har fastställts PGI eller vissa pensionsgrundande belopp (PGB) som per kalenderår uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp (67 kap. 12 §). Den sammanlagda försäkringstiden för garantipension ska vid beräkningen sättas ned till närmaste hela antal år (67 kap. 14 §).

Garantipension är utformad som en utfyllnad till den inkomstgrundade ålderspensionen. För att beräkna garantipensionen används ett beräkningsunderlag. Beräkningsunderlaget består av den inkomstgrundade ålderspensionen med vissa ändringar och tillägg (67 kap. 15 §). Med inkomstgrundad ålderspension avses i detta sammanhang inkomstgrundad ålderspension, beräknad på ett visst sätt, och sådan allmän obligatorisk ålderspension enligt utländsk lagstiftning som inte är att likställa med garantipension (67 kap. 16 §). I beräkningsunderlaget ska också ingå änkepension, efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning samt sådana förmåner som lämnas till den försäkrade enligt utländsk lagstiftning och som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet (67 kap. 17 §).

Den övergripande principen för beräkning av garantipension är att basnivån för garantipensionen minskas med beräkningsunderlaget (se figur 3.1). Basnivån är 2,13 prisbasbelopp för ogifta och 1,9 prisbasbelopp för gifta. Minskningen med beräkningsunderlaget sker med 100 procent, dvs. krona för krona, till den del beräkningsunderlaget inte överstiger 1,26 prisbasbelopp för ogifta och 1,14 prisbasbelopp för gifta. Om beräkningsunderlaget överstiger dessa gränser, sker minskningen därefter med 48 procent av den överskjutande delen. För den som inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid för garantipension avkortas basnivån och de övriga angivna prisbasbeloppsnivåerna till så stor del som svarar mot kvoten mellan försäkringstiden och talet 40 (se 67 kap. 21–25 §§). Med de år 2019 gällande prisbasbeloppen motsvarar basnivån för ogifta 99 045 kronor per år och basnivån för gifta 88 350 kronor per år.³

³ Riksdagen har beslutat om höjningar av garantipensionen, se prop. 2018/19:134.

Figur 3.1 Samspelet mellan garantipension och inkomstgrundad pension



Anm. Figuren visar hur garantipensionen avräknas mot den inkomstgrundade allmänna pensionen, nivåerna är uttryckta i basbelopp.

Källa: Pensionsmyndigheten.

3.2.4 Andra förmåner för ålderspensionärer

Den vidare grundtryggheten för pensionärer

Garantipensionen är en del av det allmänna pensionssystemet men också en del av grundtryggheten för pensionärer. Förutom garantipension utgörs denna grundtrygghet av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Garantipensionen är den av förmånerna som har minst behovsprövning. Den är enbart inkomstprövad mot individens allmänna inkomstgrundade pension och syftar främst till att trygga ekonomin vid sidan av boendekostnaden.

Bostadstillägg och särskilt bostadstillägg

Eftersom garantipension är avsedd att ge en rimlig pensionsnivå vid sidan av bostadskostnaden finns bostadstillägget, som syftar till att ålderspensionärer ska ha möjlighet att ha en god bostad. Förmånen

kan med andra ord beskrivas som ett skydd mot höga bostadskostnader för pensionärer med låga inkomster och låg förmögenhet. Bostadstillägget regleras i 99–103 kap. socialförsäkringsbalken.

Bostadstillägg kan betalas ut från och med 65 års ålder till den som är bosatt i Sverige och har hel ålderspension. Bostadstilläggets storlek påverkas av civilståndet, bostadskostnaden, inkomsten och förmögenheten.

För den som är ogift uppgår bostadstillägget som högst till 96 procent av bostadskostnaden upp till 5 000 kronor och 70 procent av resterande bostadskostnad upp till 5 600 kronor, samt ett tillägg på 340 kronor. Det medför att det högsta beloppet som en ensamstående kan få är 5 560 kronor per månad. Den som är gift kan som mest få 2 780 kronor per månad. 96 procent av bostadskostnaden upp till 2 500 kronor, 70 procent upp till 2 800 kronor och ett tilläggsbelopp på 170 kronor.⁴

Som ett extra skydd för dem med hög hyra och små marginaler finns sedan 1991 också det särskilda bostadstillägget. Det särskilda bostadstillägget ska säkerställa att pensionärens inkomster, efter avdrag för bostadskostnad, ska uppgå till en skälig levnadsnivå. Maximalt särskilt bostadstillägg prövas mot individens nettointkomster inklusive utbetalt bostadstillägg, dvs. inkomsterna efter skatt. Här görs dock ett avsteg från individens faktiska förhållanden: pensionärens inkomst sätts i beräkningen alltid till lägst nettobeloppet för full garantipension. Sedan äldreförsörjningsstödet infördes 2003 har det särskilda bostadstillägget förlorat i betydelse för ålderspensionärer.

Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstödet är det yttersta skyddsnätet för personer som är 65 år eller äldre och regleras i 74 kap. socialförsäkringsbalken. Stödet är helt inkomstprövat och garanterar alla som har fyllt 65 år och bor i Sverige en skälig levnadsnivå. Äldreförsörjningsstödet är skattefritt och består dels av ersättning som ska garantera en viss skälig levnadsnivå, dels av ersättning för en skälig bostadskostnad. Den skäliga levnadsnivån för en ogift person motsvarar en tolfedel av 1,486 prisbasbelopp, vilket är 5 758 kronor per månad 2019. Den

⁴ Riksdagen har beslutat om höjningar av bostadstillägget, m.m., se prop. 2018/19:134.

skäliga levnadsnivån för den som är gift är en tolfedel av 1,2105 prisbasbelopp eller 4 691 kronor per månad 2019.

Vid beräkningen av äldreförsörjningsstöd och den skäliga levnadsnivån tas endast hänsyn till en skälig bostadskostnad. Som skälig bostadskostnad anses en bostadskostnad för sökande som uppgår till högst 6 620 kronor per månad för ensamstående och 3 310 kronor för gift eller sambo.⁵

Beräkningsreglerna för äldreförsörjningsstödet skiljer sig från dem för det särskilda bostadstillägget endast genom att det är personens faktiska inkomst som beaktas. Stödet är därmed anpassat till pensionärens faktiska behov. De som får äldreförsörjningsstöd är de som inte får del av fullt grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg.

3.3 Omställningspension och garantipension till omställningspension

Allmänt om förmånerna

Omställningspension är en efterlevandepension, dvs. en förmån till efterlevande. Förmånen kan efter ett dödsfall under vissa förutsättningar beviljas en efterlevande make eller en med efterlevande make likställd person. Omställningspensionens huvudsakliga uppgift är att den efterlevande inte ska drabbas av en alltför stor standardsänkning under en viss omställningstid efter makens död.

Omställningspensionen är arbetsbaserad och inkomstrelaterad och finns i två former, allmän omställningspension – som kan lämnas under tolv månader från tidpunkten för dödsfallet – och förlängd omställningspension – som under vissa förutsättningar kan beviljas under ytterligare tid efter det att rätten till allmän omställningspension upphört. För att inte omställningspensionen ska bli alltför låg i de fall där den avlidne har bidragit till försörjningen på annat sätt än genom förvärvsinkomster eller haft endast låga sådana inkomster finns ett grundskydd som syftar till att ge en kompletterande inkomst för den efterlevande. Detta grundskydd benämns garantipension till omställningspension.

⁵ Riksdagen har beslutat om förändringar i äldreförsörjningsstödet, se prop. 2018/19:134.

Omställningspension och garantipension till omställningspension lämnas längst till och med månaden före den då den efterlevande fyller 65 år (77 kap. 18 § socialförsäkringsbalken).

Omställningspension

En efterlevande make, som stadigvarande sammanbodde med sin make vid dennes död, har rätt till allmän omställningspension om denne var försäkrad för sådan förmån enligt 4 och 6 kap. socialförsäkringsbalken och den efterlevande antingen vid dödsfallet stadigvarande sammanbodde med barn under 18 år, som stod under vårdnad av makarna eller en av dem, eller oavbrutet hade sammanbott med maken under en tid av minst fem år fram till dödsfallet (80 kap. 3 § socialförsäkringsbalken). För att vara försäkrad för förmånen krävs att den avlidne har arbetat i Sverige (se 6 kap. 6, 7 och 11 §§). När det gäller allmän omställningspension likställs med efterlevande make en ogift person som är sambo med en annan ogift person vid hans eller hennes död och som tidigare har varit gift med den avlidne, har eller har haft barn med den avlidne, eller vid dödsfallet väntade barn med den avlidne (80 kap. 4 §).

Omställningspension är arbetsbaserad och inkomstrelaterad. Pensionen ska enligt huvudregeln motsvara 55 procent av ett beräkningsunderlag, efterlevandepensionsunderlaget, som i de fall den avlidne är född 1938 eller senare beräknas med beaktande av den avlidnes faktiska och antagna pensionsbehållning (80 kap. 10 § och 82 kap. 4 §). För personer födda 1937 eller tidigare beräknas efterlevandepensionsunderlaget med beaktande av det prisbasbelopp som gällde det år då den avlidne fyllde 65 år och de pensionspoäng som den avlidne tjänat in enligt det tidigare pensionssystemet (82 kap. 22 §). Nedan följer en beskrivning av hur den faktiska och antagna pensionsbehållningen beräknas i de fall den avlidne är född 1938 eller senare.

Den faktiska pensionsbehållningen beräknas med utgångspunkt i summan av de pensionsrätter för inkomstpension som kan tillgodoräknas för den avlidne till och med den 31 december året före det år då dödsfallet inträffade (82 kap. 9 §). Beräkningen sker enligt ett antal särskilda bestämmelser. Bland dessa bestämmelser kan nämnas att det vid beräkningen av den faktiska pensionsbehållningen endast

ska tas hänsyn till pensionsbehållning som avser PGB för plikt-tjänstgöring, barnår och studier om det s.k. förvärvsvillkoret är uppfyllt. Enligt förvärvsvillkoret måste det för den avlidne under minst fem år ha fastställts en PGI som uppgått till lägst två gånger det för respektive intjänandeår gällande inkomstbasbeloppet. Förvärvsvillkoret måste vara uppfyllt antingen senast den 31 december året före dödsfallet eller med hänsyn till sådana år efter dödsfallet för vilka antagen pensionsbehållning ska beräknas (82 kap. 11 och 13 §§).

En antagen pensionsbehållning ska beräknas för den avlidne om dödsfallet har inträffat före det år då den avlidne skulle ha fyllt 65 år och pensionsrätt för inkomstpension har fastställts för den avlidne för minst tre av de fem kalenderåren närmast före året för dödsfallet (82 kap. 14 §). Det finns särskilda bestämmelser för hur den antagna pensionsbehållningen ska beräknas. Huvuddragen i beräkningen är att den antagna pensionsbehållningen ska motsvara summan av de årliga pensionsrätter som kan tillgodoräknas för den avlidne för tiden från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år (82 kap. 16 §). Pensionsrätten för vart och ett av åren ska beräknas så att det motsvarar medeltalet av de pensionsunderlag som kan tillgodoräknas för den avlidne för vart och ett av de fem åren närmast före det år då dödsfallet inträffade. När medeltalet beräknas ska det bortses från de två år då pensionsunderlaget är högst respektive lägst (82 kap. 17 §).

Garantipension till omställningspension

En efterlevande make som är försäkrad enligt 4 och 5 kap. socialförsäkringsbalken och som uppfyller villkoren för rätt till omställningspension har rätt till garantipension till pensionen (81 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken). För att vara försäkrad för förmånen krävs alltså att den efterlevande är bosatt i Sverige (5 kap. 9 §). För att rätt till garantipension till omställningspension ska föreligga krävs dock inte att den avlidne har varit försäkrad enligt 4 och 6 kap. socialförsäkringsbalken, trots att det är ett villkor för rätt till omställningspension. För att den efterlevande ska ha rätt till garantipension till omställningspension krävs att en försäkringstid om minst tre år kan tillgodoräknas för den avlidne (se 81 kap. 2 § andra stycket).

Garantipension till omställningspension lämnas under samma tid som omställningspension (81 kap. 3 §).

Garantipension till omställningspension ska beräknas med hänsyn till faktisk försäkringstid och med tillgodoräknade av framtida försäkringstid (81 kap. 4 §). Som faktisk försäkringstid ska sådan tid räknas som utgör försäkringstid för garantipension, dvs. den förmån som utgår vid ålderdom (81 kap. 5 §). Som framtida försäkringstid räknas som huvudregel tid från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år. Om dödsfallet inträffar under det år den avlidne skulle ha fyllt 65 år, eller senare, får sålunda någon framtida försäkringstid inte tillgodoräknas. Om det för den avlidne inte kan tillgodoräknas försäkringstid med minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet finns en särskild bestämmelse om hur den framtida försäkringstiden ska beräknas. Enligt bestämmelsen ska som framtida försäkringstid tillgodoräknas så stor andel av tiden från och med året för dödsfallet till och med året den avlidna skulle ha fyllt 64 år som motsvarar förhållandet mellan den försäkringstid som kan tillgodoräknas från och med det år den avlidne fyllde 16 år till och med året före dödsfallet och fyra femtedelar av hela sistnämnda perioden (81 kap. 7 §).

Den årliga garantipensionen till omställningspension motsvarar en basnivå om 2,13 prisbasbelopp (81 kap. 10 §). Om det för den avlidne inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid för garantipension ska basnivån avkortas till så stor del som svarar mot kvoten mellan försäkringstiden och talet 40 (81 kap. 12 §).

Den faktiska garantipensionen till omställningspension räknas sedan ut genom att basnivån, efter eventuell avkortning, minskas med omställningspensionen om den försäkrade har rätt till sådan pension (81 kap. 11 §). Minskningen sker alltså med 100 procent av omställningspensionen, utan tillämpning av de avtrappningsintervall som gäller vid beräkningen av den garantipension som utgår vid ålderdom. Med omställningspension avses även sådan efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning som inte kan likställas med garantipension till omställningspension (81 kap. 9 § andra stycket).

3.4 Samordning av de sociala trygghetssystemen inom Europeiska unionen

3.4.1 Bakgrund

Allmänt om förordningen

Syftet med EU:s rättsakter inom området för den sociala tryggheten är att samordna medlemsstaternas socialförsäkringssystem utan harmonisering. Grundtanken är att genom en samordning av de nationella socialförsäkringssystemen begränsa territorialprincipen på så sätt att en migrerande arbetare – eller mera generellt en person som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet – varken förlorar sitt försäkringskydd eller att intjänade rättigheter går förlorade, samtidigt som det inte bör vara möjligt att bli ”dubbelförsäkrad” och få ersättningar från flera stater.

Samordningen av medlemsstaternas sociala trygghetssystem har en lång historia inom europasamarbetet. Redan i och med bildandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, EEG, infördes år 1958 en förordning om social trygghet för migrerande arbetstagare (rådets förordning nr 3/58). Den kom senare att ersättas av förordning 1408/71. Den sistnämnda förordningen är numera ersatt av förordning 883/2004. Till förordning 883/2004 finns även kopplad en tillämpningsförordning: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, nedan förordning 987/2009. Det är de nämnda förordningarna som avses när termen samordningsbestämmelserna används.

EU:s lagstiftningskompetens på det sociala trygghetsområdet är begränsad och utgår från den fria rörligheten för arbetstagare som regleras i artikel 45 i Fördraget om Europeiska unionens funktionsätt, nedan EUF-fördraget. Den mer preciserade rättsliga grunden till förordning 883/2004 finns i artikel 48 i EUF-fördraget. I artikel 48 anges att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska besluta om sådana åtgärder inom den sociala trygghetens område som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare och därvid särskilt införa ett system som tillförsäkrar migrerande arbetstagare och egenföretagare samt deras familjemedlemmar att alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika medlemsstaterna läggs samman för förvär-

vande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånernas storlek samt att förmånerna betalas ut till personer bosatta inom medlemsstaternas territorier.

Samordningsbestämmelserna har inte till syfte att harmonisera medlemsstaternas sociala trygghetssystem utan det utgör nationell kompetens att bestämma vilka sociala trygghetsförmåner som ska finnas i den egna staten, förmånernas konstruktion och villkoren för rätt till dessa förmåner.⁶ Man måste dock beakta att samordningsbestämmelserna är reglerade i en EU-förordning som är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Det innebär att i den mån nationella bestämmelser och tillämpning kommer i konflikt med samordningsbestämmelserna (eller något av EU-fördragen) så har EU-rätten företräde. I 2 kap. 5 § socialförsäkringsbalken anges uttryckligen att unionsrätten inom EU eller EES, eller avtal om social trygghet som ingåtts med andra stater, kan medföra begränsningar i tillämpligheten av bestämmelserna i balken.

Samordningsbestämmelserna omfattar inte endast EU:s medlemsstater utan även övriga medlemsstater i EES samt Schweiz. Vad som i fråga om samordningsbestämmelserna fortsättningsvis åsyftar medlemsstater och deras medborgare avser om inget annat anges även övriga medlemsstater i EES och Schweiz samt dessa länders medborgare.

I förordningen regleras att det ska finnas en administrativ kommission (förkortas AK) som är knuten till Europeiska kommissionen. AK består av företrädare för samtliga medlemsstater och ska bl.a. behandla administrativa frågor och tolkningsfrågor på samordningsbestämmelsernas område, underlätta en enhetlig tillämpning av gemenskapslagstiftningen samt främja och utveckla samarbetet mellan medlemsstaterna och deras institutioner. AK offentliggör beslut och rekommendationer om hur bestämmelser i förordningen ska tolkas, vilka kan ge vägledning om hur bestämmelserna ska tillämpas.

⁶ Se EU-domstolens dom i målet *Salgado González* (C-282/11, EU:C:2013:86), punkt 36 och däri angiven rättspraxis.

Förordningens uppbyggnad

Förordningen är indelad i sex avdelningar. Den första avdelningen innehåller allmänna bestämmelser om definitioner, personkrets, och sakområden samt de viktiga principerna om likabehandling, likställande av omständigheter, exportabilitet och om sammanläggning av perioder. I den andra avdelningen finns bestämmelser om fastställande av tillämplig lagstiftning. Avdelning tre är den mest omfattande avdelningen och innehåller särskilda bestämmelser om de olika förmånskategorierna. Avdelningarna fyra, fem och sex innehåller bl.a. administrativa bestämmelser och övergångsbestämmelser. Till förordning 883/2004 hör även elva bilagor där det i enlighet med förordningen bl.a. har förtecknats hur vissa av medlemsstaternas förmåner kategoriseras i olika hänseenden och förmåner för vilka har medgetts olika undantag vid tillämpningen.

3.4.2 Allmänna bestämmelser, m.m.

Definitioner (artikel 1)

I artikel 1 finns definitioner av olika termer som har betydelse för tillämpningen av förordningen. Exempelvis definieras ”försäkringsperiod” som avgiftsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare, såsom de definieras eller erkänns som försäkringsperioder i den lagstiftning enligt vilken den har fullgjorts eller betraktas som fullgjorda, och alla perioder som behandlas som sådana, om de enligt den lagstiftningen erkänns som likvärdiga med försäkringsperioder (artikel 1 t). Definitionen av termen ”bosättningsperiod” är perioder som definieras eller erkänns som sådana i den lagstiftning enligt vilken den har fullgjorts eller betraktas som fullgjorda (artikel 1 v).

Förordningens personkrets (artikel 2)

Samordningsbestämmelserna gällde ursprungligen endast för migrerande arbetstagare, egenföretagare och deras familjemedlemmar. En nyhet i och med införandet av förordning 883/2004 var att den utvidgade samordningsbestämmelsernas personkrets till att avse samtliga migrerande personer som är medborgare i en medlemsstat, dvs.

även icke förvärvsaktiva som t.ex. studenter och pensionärer. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar, nedan förordning 1231/2010, medför att samordningsbestämmelserna är tillämpliga även på tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i en EU-stat och då minst två medlemsstater är inblandade. Den gäller även för familjemedlemmar till en sådan tredjelandsmedborgare om även dessa lagligen vistas inom EU. Storbritannien och Danmark är inte anslutna till förordning 1231/2010.⁷

Förordningens sakområden (artikel 3)

I artikel 3.1 anges de sakområden på vilken förordningen ska tillämpas. Sakområdena är

- a) förmåner vid sjukdom,
- b) förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap,
- c) förmåner vid invaliditet,
- d) förmåner vid ålderdom,
- e) förmåner till efterlevande,
- f) förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom,
- g) dödsfallsersättningar,
- h) förmåner vid arbetslöshet,
- i) förmåner vid förtida pensionering, och
- j) familjeförmåner.

Förordningen är (med vissa undantag) tillämplig på alla allmänna och särskilda system för social trygghet oavsett om de är avgiftsfinansierade eller inte. I artikel 3.3 anges att förordningen också ska tillämpas på så kallade särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner, nedan hybridförmåner, som omfattas av artikel 70 (se vidare

⁷ Storbritannien är dock anslutna till förordning 859/2003, som är föregångaren till förordning 1231/2010.

avsnitt 3.4.6). Vidare anges att förordningen inte är tillämplig på socialhjälp och medicinsk hjälp (artikel 3.5 a).

Likabehandling m.m. (artiklarna 4 och 5)

En av Europasamarbetets hörnstenar är att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden, vilket slås fast i artikel 18 i EUF-fördraget. Denna rätt till likabehandling kommer till uttryck i artikel 4 i förordningen där det anges att de personer på vilka förordningen tillämpas ska ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare, om inget annat föreskrivs i förordningen. Det betyder alltså att den som är medborgare i ett visst land, arbetar i ett annat men bor i ett tredje land måste likabehandlas med medborgarna i arbetslandet som då är den stat som i sammanhanget är behörig stat. Av EU-domstolens rättspraxis följer att artikeln förbjuder såväl direkt som indirekt diskriminering. Med indirekt diskriminering kan avses t.ex. att en stat förvisso saknar medborgarskap som ett försäkringsvillkor men att försäkringsvillkoren kan vara utformade så att de är lättare att uppfylla för den statens egna medborgare jämfört med andra medlemsstaters medborgare.

I artikel 5 regleras den aspekt av likabehandling som avser likställande. Dels anges i artikeln att om enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning vissa förmåner eller andra inkomster har vissa rättsverkningar ska den lagstiftningen beakta liknande förmåner eller inkomster som förvärvats i en annan stat. Dels anges att om enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning rättsverkningar uppstår genom vissa omständigheter eller händelser ska den medlemsstaten beakta liknande omständigheter som inträffar i en annan medlemsstat. Regleringen i artikel 5 gäller om inte annat följer av förordningen och med beaktande av de särskilda tillämpningsbestämmelserna (dvs. förordning 987/2009).

Sammanläggning av perioder (artikel 6)

Möjligheten till sammanläggning av perioder kan också sägas ha sin grund i den fria rörligheten för arbetstagare. Svårigheten för en person som rör sig mellan medlemsstaterna att uppfylla nationella

kvalificerings- och beräkningsvillkor kan hindra den fria rörligheten. I artikel 6 har man därför reglerat att den behöriga institutionen i en medlemsstat i nödvändig utsträckning ska beakta perioder som har fullgjorts enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat som om de fullgjorts enligt lagstiftningen som institutionen tillämpar. Detta gäller dels om erhållande, bibehållande eller återfående av rätt till förmåner enligt medlemsstatens lagstiftning villkoras av att försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder har fullgjorts, dels om inte annat följer av förordningen. Av EU-domstolens dom i målet *Bergström* (C-257/10, EU:C:2011:839) framgår att det inte krävs försäkringsperioder i den behöriga staten utan enbart perioder från en annan medlemsstat för att uppfylla den behöriga statens förmånsvillkor. Sammanläggningsprincipen tillämpas inte fullt ut på ålders- och efterlevandepensioner, eftersom det för dessa förmåner finns specialregler i kapitel 5 i förordningen (se avsnitt 3.4.4).

Exportabilitet (artikel 7)

I artikel 7, som har rubriken upphävande av krav på bosättning, regleras det som brukar kallas exportabilitet. Bestämmelsen innebär att en kontantförmån inte får minskas, hållas inne, dras in eller förverkas med anledning av att mottagaren eller dennes familjemedlemmar är bosatta i en annan medlemsstat än den utbetalande institutionen. Det innebär att kontantförmåner enligt den tillämpliga lagstiftningen ska betalas ut även om den tillämpliga lagstiftningen föreskriver bosättning i landet för rätt till en viss förmån och den berörda personen är bosatt i en annan medlemsstat. Undantag i fråga om exportabilitet finns avseende minimiförmåner i artikel 58 och hybridförmåner i artikel 70 (se vidare avsnitt 3.4.5 och 3.4.6).

Medlemsstaternas förklaringar angående tillämpningsområdet för förordningen (artikel 9)

Av artikel 9 följer att medlemsstaterna årligen ska anmäla vissa förklaringar till Europeiska kommissionen. Medlemsstaterna anmäler bl.a. den nationella lagstiftning och de system inom den sociala tryggheten som omfattas av förordningen, om de ingått en konvention med en annan medlemsstat och eventuella minimiförmåner.

Förhindrande av sammanträffande av förmåner (artikel 10)

Enligt artikel 10 ska förordningen, om inte annat föreskrivs, inte kunna åberopas för att erhålla eller bevara en rätt till flera förmåner av samma slag för samma period av obligatorisk försäkring.

Fastställande av tillämplig lagstiftning (artiklarna 11–16)

Tanken med samordningsbestämmelserna är att en migrerande person inte ska förlora intjänade rättigheter eller falla mellan stolarna på så sätt att personen varken uppfyller bosättnings-, arbets- eller medborgarskapsstatens försäkringsvillkor. Så skulle t.ex. kunna vara fallet om samtliga medlemsstater skulle anse att en viss icke förvärvsaktiv person saknar bosättning i det egna landet. Förordningen utgår från att peka ut en persons socialförsäkringstillhörighet så att en sådan tillhörighet alltid finns och att personen omfattas av endast ett lands lagstiftning (artikel 11). I förordningen talar man om att för en person fastställa tillämplig lagstiftning. En följd av lagvalsreglerna är t.ex. att en person som är bosatt i en stat men arbetar i en annan stat omfattas av arbetslandets lagstiftning om sociala trygghetsförmåner och därför inte har rätt till bosättningslandets bosättningsbaserade förmåner.

Huvudregeln enligt artikel 11.3 är att man omfattas av lagstiftningen i det land där man arbetar eller bedriver verksamhet som egenföretagare. Vidare anges vissa specialregler för offentliganställda, vissa arbetssökande samt den som är inkallad till militärtjänstgöring eller civil tjänstgöring. Slutligen anges att den som inte faller in under någon av de nyss nämnda situationerna ska omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt.

Det kan i enskilda fall vara svårt att avgöra i vilket land en migrerande icke förvärvsaktiv person ska anses vara bosatt. Så kan exempelvis vara fallet om en person har rört sig från en medlemsstat till en annan och frågan är om det verkligen rör sig om en ändrad bosättning i samordningsbestämmelsernas mening eller endast om en tillfällig vistelse i den andra staten. I artikel 11 i tillämpningsförordningen (förordning 987/2009) anges därför riktlinjer för tillämpningen av bosättningsbegreppet i de fall myndigheter i två medlemsstater är oense i fråga om den EU-rättsliga bosättningen. Riktlinjerna, som bygger på EU-rättspraxis, anger en rad faktorer som kan tjäna till vägledning

för myndigheternas bedömning såsom vistelsens kontinuitet, personens familjesituation och familjeband, personens bostadssituation och personens skattemässiga bosättning. EU-domstolen har sammanfattat det hela med att personen ska anses vara bosatt där denne har centrum för sina levnadsintressen. I sistnämnda artikel uttrycks det som att de berörda medlemsstaterna i samförstånd ska fastställa var personen har sina huvudsakliga intressen.

Avslutningsvis innehåller artikel 11 i förordning 883/2004 särskilda bestämmelser om sjömän och flygande personal. Artiklarna 12–16 innehåller bl.a. bestämmelser om s.k. utsänd personal samt om de som arbetar i två eller flera medlemsstater.

3.4.3 Förmåner vid invaliditet

I avdelning 3, kapitel 4, i förordning 883/2004 finns bestämmelser om förmåner vid invaliditet. Det avser huvudsakligen det som brukar benämnas förtidspension men som för svenskt vidkommande benämns sjukersättning och aktivitetsersättning. Förmåner vid invaliditet delas enligt förordningen upp i två huvudgrupper som benämns typ A-lagstiftning respektive typ B-lagstiftning. Med typ A-lagstiftning avses varje lagstiftning enligt vilken invaliditetsförmånernas storlek är oberoende av försäkrings- eller bosättningsperioder och som uttryckligen har inkluderats i bilaga VI av den behöriga medlemsstaten. Med typ B-lagstiftning avses varje annan lagstiftning (artikel 44.1). För Sveriges del anges inkomstgrundad sjukersättning och aktivitetsersättning i bilaga VI. Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning anses således vara av typ B-lagstiftning.⁸

Förmånerna av de två olika typerna samordnas på olika sätt. Om den försäkrade endast har omfattats av typ A-lagstiftning ska bestämmelserna i kapitel 4 tillämpas. Huvudregeln är då att en person som i en följd eller växelvis har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning, och som uteslutande har fullgjort försäkrings- eller bosättningsperioder enligt typ A-lagstiftning, ska vara berättigad till förmåner endast från institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning var tillämplig då den arbetsförmåga som ledde till

⁸ Se även *Regeringens proposition Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension* (prop. 2000/01:96), s. 168.

invaliditet uppstod och ska uppbära dessa förmåner i enlighet med den lagstiftningen (artikel 44.2).

En person som i en följd eller växelvis har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning, av vilka åtminstone en inte är typ A-lagstiftning, ska vara berättigad till förmåner enligt kapitel 5, vilket ska tillämpas i tillämpliga delar (artikel 46.1). En person som har omfattats av typ B-lagstiftning ska alltså få sina förmåner vid invaliditet samordnade på motsvarande sätt som gäller för ålders- och efterlevandepensioner.

3.4.4 Ålders- och efterlevandepensioner

Ålders- och efterlevandepensioner regleras i avdelning 3, kapitel 5 i förordning 883/2004. Pensionsförmåner är något som man som regel tjänar in till under ett arbetsliv. Av den anledningen är samordningsbestämmelserna utformade så att pension inte bara utbetalas enligt lagstiftningen i den stat där man är bosatt utan av alla de medlemsstater i vilka man tjänat in till pension. Pensionsutbetalningarna fördelas mellan staterna enligt pro rata temporis-principen, där en beräkning görs relaterad till den tid som personen har försäkringstid i respektive land. Vissa pensioner tjänas in t.ex. genom att avgifter betalas in och det kan röra sig om både arbetsbaserade pensioner och sådana icke arbetsbaserade pensioner som är avgiftsbaserade. Andra pensioner, t.ex. den svenska garantipensionen, är bosättningsbaserade och helt skattefinansierade.

I artikel 50.1 finns den grundläggande regleringen som anger att alla behöriga institutioner ska fastställa rätten till förmåner med beaktande av alla de medlemsstaters lagstiftningar som den berörda personen har omfattats av.

När en person har arbetat i flera medlemsstater prövas först om han eller hon uppfyller kvalifikationskraven, den grundläggande rätten, för de aktuella pensionsförmånerna i respektive land. Om villkoren för rätten till en förmån inte uppfylls genom egna intjänade försäkringsperioder i de olika medlemsstaterna ska dessa genom sammanläggning (artiklarna 6 och 51) pröva om villkoren kan uppfyllas genom beaktande av försäkringsperioder i andra medlemsstater. Principen är då att perioderna ska likställas och användas som om de var intjänade i den medlemsstat som ska fastställa rätten till förmå-

nen. Av artikel 57.1 följer att i det fall perioder under ett år i en stat inte ger rätt till en förmån är den staten inte skyldig att använda sig av sammanläggning om den period som fullgjorts understiger ett år. Om denna princip skulle leda till att villkoren för rätt till förmån inte uppnås i någon medlemsstat följer av artikel 57.3 att förmåner utslutande ska utges enligt lagstiftningen i den sista av de medlemsstater vars villkor är uppfyllda som om alla de försäkrings- och bösättningsperioder som har fullgjorts och betalats enligt artiklarna 6, 51.1 och 51.2 hade fullgjorts enligt den medlemsstaten.

Av bestämmelserna följer att den behöriga institutionen i varje stat som personen har arbetat i därefter ska bevilja och beräkna förmånen i respektive stat. Den generella sammanläggningsprincipen i artikel 6 är dock inte tillämplig när det gäller den faktiska beräkningen. Bestämmelsen om beviljande av förmåner (artikel 52) föreskriver två metoder för att beräkna förmånerna. Om villkoren för rätt till förmåner utslutande har uppfyllts enligt den nationella lagstiftningen, ska förmånsbeloppet beräknas enligt denna lagstiftning (artikel 52.1 a). En förmån beräknad på det sättet är en s.k. oberoende förmån. Det ska också alltid göras en beräkning enligt den redan nämnda pro rata temporis-principen (artikel 52.1 b). Enligt principen om bästa utfall gör medlemsstaternas institutioner denna andra beräkning. Därefter jämförs beloppen som räknats fram genom nationell lagstiftning och enligt pro rata temporis-metoden. Personen ska bli berättigad till det högsta av de beräknade beloppen (artikel 52.3).

Pro rata temporis-principen innebär att förmånen ska proportioneras i förhållande till de intjänade perioderna i behörig stat och det totala antalet intjänade perioder inom unionen. I pro rata-beräkningen görs först en beräkning av ett teoretiskt belopp, som är det belopp som visar vad personen skulle ha fått om denna hade fullgjort alla sina intjänade försäkringsperioder i aktuell stat. Av det teoretiska beloppet ska institutionen sedan beräkna pro rata-beloppet (det faktiska beloppet), dvs. beloppet i förhållande till antalet år som personen arbetat i den staten och det totala antalet perioder inom unionen.

Vid beräkningarna av en oberoende förmån och pro rata-beräknade förmåner ska den behöriga institutionen tillämpa nationella bestämmelser om minskning, innehållande eller indragning inom de gränser som anges i artiklarna 53–55. I dessa artiklar finns bl.a. bestämmelser om sammanträffande av förmåner. Bestämmelserna

syftar till att motverka en otillbörlig minskning av förmånstagares pensionsanspråk när nationella bestämmelser om minskning, innehållande eller indragning också sammanträffar. Nationella bestämmelser om förhindrande av sammanträffande av förmåner får endast tillämpas i vissa angivna fall. Förordningen skiljer på sammanträffande av förmåner av samma slag och sammanträffande av förmåner av annat slag. Som sammanträffande av förmåner av samma slag ska betraktas sammanträffande av förmåner vid invaliditet, ålderdom och till efterlevande som beräknas eller utges på grundval av försäkrings- och/eller bosättningsperioder som har fullgjorts av samma person.

I artikel 56 finns tilläggsbestämmelser för beräkning av förmåner. Bestämmelserna avser endast beräkningen enligt pro rata temporis-principen och inte beräkningen av en oberoende förmån. Tilläggsbestämmelserna avser dels den situationen att försäkrings- och/eller bosättningsperioden enligt en medlemsstats lagstiftning överstiger maximiperioden som krävs för rätt till hel förmån, dels hur den behöriga myndigheten ska fastställa beräkningsgrunden för försäkrings- och/eller bosättningsperioder som fullgjorts enligt andra medlemsstaters lagstiftning när beräkningen av förmåner grundas på intäkter, avgifter m.m.

Artikel 58 innehåller en särskild reglering för s.k. minimiförmåner. Denna regleringen redovisas närmare i nästa avsnitt.

3.4.5 Särskilt om förordningens reglering av minimiförmåner

Artikel 58 i förordningen

De så kallade minimiförmånerna regleras i artikel 58 som har rubriken ”Beviljande av ett tillägg” och som lyder enligt följande.

1. En förmånstagare på vilken kapitlet är tillämpligt får, i den medlemsstat där denne är bosatt och enligt vars lagstiftning en förmån utges till honom, inte tilldelas ett lägre förmånsbelopp än det minimibelopp⁹ som har fastställts enligt denna lagstiftning för en försäkrings- eller bosätt-

⁹ Vår anmärkning: I den engelska språkversionen används uttrycket ”minimum benefit”, vilket snarare har innebörden ”minimiförmån” på svenska; även de tyska, franska och danska språkversionerna använder uttryck som snarast skulle översättas med ”minimiförmån”. I den tidigare förordningen 1408/71 användes i motsvarigheten i artikel 50 uttrycket ”minimum benefit” i den engelska versionen och ”minimiförmån” i den svenska versionen.

ningsperiod som motsvarar alla de försäkringsperioder¹⁰ som enligt detta kapitel har beaktats för utbetalningen.

2. Den behöriga institutionen i den medlemsstaten ska under hela den tid personen är bosatt inom statens territorium betala ut ett tillägg till denne motsvarande skillnaden mellan det totala förmånsbelopp som ska utbetalas enligt detta kapitel och minimibeloppet¹¹.

Den svenska språkversionen av artikeln överensstämmer inte helt med övriga språkversioner. Enligt den lydelse som artikeln har i övriga språkversioner är den tillämplig i de fall det i lagstiftningen i den medlemsstat där förmånstagaren är bosatt finns fastställt en minimiförmån. I de fallen säkerställer bestämmelsen att förmånstagaren, så länge han eller hon är bosatt i medlemsstaten, har rätt till minimiförmånsbeloppet. Om det totala förmånsbelopp som betalas ut till förmånstagaren efter samordning enligt förordningens bestämmelser är lägre än minimiförmånsbeloppet, så medför bestämmelsen att denne ska få utbetalt ett tillägg som motsvarar skillnaden mellan det totala förmånsbeloppet och minimiförmånsbeloppet. En motsvarande bestämmelse fanns i artikel 50 i den tidigare gällande förordningen 1408/71.

Tillägget behöver som framgått ovan endast betalas ut så länge förmånstagaren är bosatt i medlemsstaten. Denna regel är en specialbestämmelse och har därför företräde framför den allmänna bestämmelsen om upphävande av krav på bosättning i artikel 7.¹²

Bestämmelsen, och tolkningen av den, har berörts i ett antal domar från EU-domstolen. Nedan följer en kort redovisning av dessa domar.

EU-domstolens dom i målet Torri

I målet *Torri* (C-64/77, EU:C:1977:197), som avsåg en begäran om förhandsavgörande, frågade en belgisk domstol EU-domstolen vad som ska förstås med en minimiförmån (i den då gällande artikel 50 i förordning 1408/71) när en medlemsstats lagstiftning inte ger rätt till en minimipension med ett fast belopp, eftersom beräkningen av

¹⁰ Vår anmärkning: Det kan noteras att den svenska översättningen här är felaktig på det sättet att övriga språkversioner i stället för "försäkringsperioder" anger "perioder".

¹¹ Vår anmärkning: I den engelska språkversionen används uttrycket "the amount of the minimum benefit" vilket rätteligen borde översättas till "minimiförmånsbeloppet" på svenska, ett uttryck som användes i den motsvarande bestämmelsen i den tidigare förordningen 1408/71.

¹² Fuchs och Cornelissen, EU Social Security Law – A commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009, 1:a uppl., s. 367.

förmånerna sker på grundval av lörens storlek och varaktigheten av de fullgjorda försäkringsperioderna, samt om minimiförmånen i det fallet motsvarar det teoretiska beloppet.

EU-domstolen uttalade att artikeln omfattar fall där en person under en relativt kort period har omfattats av lagstiftningarna i de stater där han eller hon har arbetat, vilket inneburit att det sammanlagda förmånsbeloppet från dessa stater inte gjort det möjligt för honom eller henne att uppnå en skälig levnadsnivå¹³. För att komma till rätta med denna situation föreskriver den aktuella artikeln att när bosättningslandets lagstiftning föreskriver en minimiförmån, ska denna stat betala ut ett tillägg till förmånstagaren som uppgår till skillnaden mellan det totala förmånsbelopp som ska betalas ut av de olika stater vars lagstiftning han eller hon omfattats av, och minimiförmånsbeloppet. Enligt domen innehåller inte alla lagstiftningssystem nödvändigtvis minimiförmåner.

Domstolen besvarade de ställda frågorna genom att uttala att artikeln endast är tillämplig när lagstiftningen i medlemsstaten där arbetstagaren är bosatt föreskriver en minimipension.

EU-domstolens dom i målet Browning

I målet *Browning* (C-22/81, EU:C:1981:316), som avsåg en begäran om förhandsavgörande, frågade en brittisk domstol EU-domstolen om det dåvarande grundskyddet i Förenade kungariket, nedan Storbritannien, var en minimiförmån enligt artikel 50 i den då gällande förordningen 1408/71.

Enligt EU-domstolen framgår det av bestämmelsen i artikeln att en minimiförmån inte primärt definieras utifrån förordningens begreppsbyggnad utan med hänvisning till de minimiförmåner som är fastslagna i de olika medlemsstaternas lagstiftning. Minimiförmåner förekommer endast i några av medlemsstaterna.

När det gäller minimiförmånernas närmare beskaffenhet så framgår det enligt domstolen av lagstiftningen i de medlemsstater som har anmält minimiförmåner att förmånerna är utformade för att, i olika former, garantera den pensionsberättigade en minimiinkomst

¹³ I den engelska språkversionen av domen används uttrycket "reasonable standard of living", vilket kan översättas till "rimlig levnadsstandard" på svenska. Det är här fråga om ett EU-rättsligt begrepp som inte nödvändigtvis har samma innebörd som "skälig levnadsnivå" har i svensk nationell rätt.

som överstiger det belopp som personen normalt skulle ha rätt till på grund av de försäkringsperioder som personen har fullgjort och de avgifter som personen har erlagt. Det övergripande syftet med sådana bestämmelser är generellt att säkerställa att den pensionsberättigade får en garanterad minimiinkomst. Domstolen menade att det var detta syfte som den hade hänvisat till i domen i målet *Torri* när den uttalade att artikeln ”omfattar fall där en person under en relativt kort period har omfattats av lagstiftningarna i de stater där han eller hon har arbetat, vilket inneburit att det sammanlagda förmånsbeloppet från dessa stater inte gjort det möjligt för honom eller henne att uppnå en skälig levnadsnivå”.

Det synsättet kan enligt domstolen härledas från själva ordalydelsen av artikeln, där rubriken och texten hänvisar till beviljandet av ett tillägg, med vilket avses ett ytterligare belopp utöver det minimibelopp som ska utbetalas med tillämpning av de normala bestämmelserna enligt en viss nationell lagstiftning. Det synsättet kan också härledas från den andra meningen i artikeln, som fastslår att en förmånstagare som förordningen är tillämplig på har rätt att få utbetalt ”skillnaden” mellan summan av det totala förmånsbelopp som ska betalas ut enligt förordningen, dvs. den summa som framkommer vid den normala tillämpningen av reglerna om sammanläggning och proportionell beräkning som föreskrivs i artikel 46¹⁴, samt minimiförmånen som garanteras enligt lagen i bosättningsstaten. En sådan beräkningsmetod antyder att det som avses är ett minimum enligt en specifik garanti i nationell lagstiftning och inte det minimibelopp som framkommer vid en normal tillämpning av reglerna om fastställande av rätten till pension på grund av försäkringsperioder som fullgjorts och de avgifter som har betalats.

De minimiförmåner som artikel 50 i förordning 1408/71¹⁵ hänvisar till skiljer sig alltså från det ”teoretiska belopp” som anges i artikel 46.2 a i förordning 1408/71¹⁶, som inte är ett belopp vars faktiska utbetalning är garanterad utan ett underlag för den beräkning som används vid reglerna om sammanläggning och proportionell beräkning.

Domstolen besvarade den ställda frågan på så sätt att artikeln mot den angivna bakgrunden ska ges den innebörden att en minimi-

¹⁴ Hänvisningen till artikel 46 avser den gamla förordningen (1408/71), vilken motsvaras av artikel 52 i förordning 883/2004.

¹⁵ Motsvarande artikel 58 i förordning 883/2004.

¹⁶ Motsvarande artikel 52.1 b i) i förordning 883/2004.

förmån endast föreligger när bosättningsstatens lagstiftning innehåller en specifik garanti, som har till ändamål att tillförsäkra dem som åtnjuter sociala trygghetsförmåner en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter.

EU-domstolens dom i målet Stinco och Panfilo

I målet *Stinco och Panfilo* (C-132/96, EU:C:1998:247), som avsåg en begäran om förhandsavgörande, var det ostridigt att den italienska minimipensionen var en minimiförmån. Den italienska minimipensionen betalades ut som ett tillägg till ålderspensionen, när denna inte nådde upp till den lagstadgade miniminivån. Frågan i målet rörde beräkningen av den italienska ålderspensionen och närmare bestämt huruvida minimipensionen skulle beaktas vid fastställandet av det teoretiska beloppet.¹⁷

Kortfattat rörde målet två italienska medborgare som hade rätt till ålderspension från både Italien och en annan medlemsstat. De båda förmånstagarna var bosatta i en annan medlemsstat än Italien.¹⁸ Det totala förmånsbelopp som betalades ut till dem från Italien och den andra medlemsstaten efter samordning enligt förordningens bestämmelser var högre än minimibeloppet. Italien betalade därför inte ut något tillägg. De båda förmånstagarna menade dock att Italien enligt förordningen var skyldigt att även vid pro rata-beräkningen fylla ut det teoretiska beloppet till nivån för minimipensionen.

Domstolen hänvisade till domen i målet *Browning* och anförde att den metod för beräkning som anges i artikel 46.2 a i förordning 1408/71¹⁹, som avser hur en pensions teoretiska belopp ska bestämmas, skiljer sig från den situation som anges i artikel 50 i förordning 1408/71²⁰, som avser beviljandet av en tilläggsbetalning

¹⁷ Det kan tilläggas att en annan fråga i målet var huruvida den omständigheten att den italienska minimipensionen även var en hybridförmån påverkade bedömningen av hur det teoretiska beloppet skulle bestämmas. Domstolen fann att kategoriseringen av förmånen som en minimiförmån inte påverkade bestämmandet av det teoretiska beloppet, dvs. minimipensionen föll inte av den anledningen utanför tillämpningsområdet för artikel 46 i förordning 1408/71. Det bör framhållas att samordningsbestämmelsernas reglering av hybridförmåner har ändrats sedan domen och att det inte längre är möjligt för en förmån att samtidigt kategoriseras som både minimiförmån och hybridförmån.

¹⁸ Detta framgår av generaladvokat Francis G. Jacobs förslag till avgörande i målet (C-132/96, EU:C:1997:436).

¹⁹ Motsvarande artikel 52.1 b i) i förordning 883/2004.

²⁰ Motsvarande artikel 58 i förordning 883/2004.

som överstiger det minimum som ska betalas med tillämpning av de sedvanliga bestämmelserna i en viss nationell lagstiftning. Av detta följer enligt domstolen att en minimiförmån som fastställts enligt en medlemsstats lagstiftning ska beaktas vid beräkningen av det teoretiska belopp som föreskrivs i artikel 46.2 a.

Domstolen slog alltså fast att artikel 46.2 a ska tolkas på så sätt att den fordrar att den behöriga institutionen, för att fastställa det teoretiska beloppet för den pension som ligger till grund för beräkningen av den proportionella pensionen, ska beakta ett tillägg som syftar till att uppnå den nivå för minimipension som föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

EU-domstolens dom i målet Koschitzki

Målet *Koschitzki* (C-30/04, EU:C:2005:492), som avsåg en begäran om förhandsavgörande, rörde samma italienska minimipension som i målet *Stinco och Panfilo*. I målet *Koschitzki* uppfyllde förmånstagaren inte villkoren för att beviljas minimiförmånen, eftersom hennes inkomster eller hennes familjeinkomster översteg den nivå som fastställts i den italienska lagstiftningen. Frågan var om detta nationella villkor avseende inkomster fick tillämpas vid beräkningen av det teoretiska beloppet.

För att avgöra frågan om tillägget under de angivna omständigheterna ska beaktas vid beräkningen av det teoretiska beloppet analyserade domstolen artikel 46.2 a i förordning 1408/71²¹ mot bakgrund av dess lydelse och syfte. Av artikelns lydelse följer att det teoretiska beloppet ska beräknas som om försäkringstagaren endast har varit yrkesverksam i medlemsstaten i fråga. Artikeln syftar till att säkerställa att arbetstagaren erhåller det teoretiska maxbelopp som denne skulle kunna göra anspråk på om han eller hon hade fullgjort samtliga försäkringsperioder i medlemsstaten i fråga. Av detta följer enligt domstolen att om det anges i medlemsstatens lagstiftning att ett allmänt villkor för att ha rätt till tillägget är att mottagarens inkomster inte överstiger en viss nivå och att mottagaren och mottagarens samboende makes inkomster inte överstiger en viss annan (högre) nivå, ska denna bestämmelse även beaktas vid beräkningen av det teoretiska beloppet.

²¹ Motsvarande artikel 52.1 b i) i förordning 883/2004.

Domstolen ansåg att det nationella inkomstvillkoret inte var en bestämmelse om minskning av förmåner, som endast får tillämpas inom vissa gränser (jfr artiklarna 52.2 och 53–55 i förordning 883/2004). Enligt domstolen ska artikel 46.2 a i förordning 1408/71 tolkas så att den behöriga institutionen inte är skyldig att beakta ett tillägg som syftar till att pensionen ska nå upp till nivån för den minimipension som stadgas i den nationella lagstiftningen vid fastställandet av det teoretiska beloppet för den pension som tjänar som utgångspunkt vid beräkningen av den proportionella pensionen när en försäkrings-tagare, som endast har varit yrkesverksam i medlemsstaten i fråga, inte kan göra anspråk på ett sådant tillägg till följd av att de inkomstgränser som fastställts i nationell lagstiftning om tillägget har överskridits. Det nationella inkomstvillkoret fick sålunda tillämpas vid beräkningen av det teoretiska beloppet.

3.4.6 Hybridförmåner

Artikel 70 i förordning 883/2004 innehåller bestämmelser om särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner, även kallade hybridförmåner (men ibland även ”blandförmåner” eller ”artikel 70-förmåner”).

Enligt artikel 70.1 är bestämmelserna i artikel 70 tillämpliga på särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som har drag av både social trygghet (som omfattas av förordningen enligt artikel 3.1) och av socialt stöd (med vilket kan avses samma sak som socialhjälp som enligt artikel 3.5 förordningen inte är tillämplig på).²² I artikel 3.2 anges att förordningen ska tillämpas på de särskilda icke avgiftsfinansierade kontantförmåner som omfattas av artikel 70.

Att en förmån måste uppvisa drag av både social trygghet och av socialt stöd har fått EU-domstolen att dra slutsatsen att en förmån inte kan vara både en social trygghetsförmån och en hybridförmån.²³ Sociala trygghetsförmåner och hybridförmåner utesluter varandra så man måste inledningsvis slå fast huruvida en viss förmån är en social trygghetsförmån.²⁴

²² Jfr Fuchs och Cormelissen EU Social Security Law. A commentary om EU Regulations 883/2004 and 987/2009. s. 99 och 388.

²³ Dom i målet *Kommissionen mot parlamentet och rådet* (C-299/05, EU:C:2007:608).

²⁴ Dom i målet *Hosse* (C-286/03, EU:C:2006:125).

Angående hybridförmånernas dubbla natur har domstolen i målet *Skalka* (C-160/02, EU:C:2004:269) anfört följande.

Hybridförmåner kännetecknas dels av att de har drag av social trygghet, eftersom de tillkommer de personer som uppfyller villkoren för att få den sociala trygghetsförmån som de är hänförliga till, dels har drag av socialt stöd, eftersom de inte grundas på verksamhets- eller avgiftsperioder och eftersom de avser att lindra en situation där det finns uppenbara behov. Den i målet aktuella österrikiska förmånen säkerställer att mottagare av sociala trygghetsförmåner som är otillräckliga får en kompletterande inkomst genom att de personer *vars sammanlagda inkomster understiger* (vår kurs.) en i lag fastställt nivå garanteras existensminimum. Förmånen har karaktär av socialt stöd eftersom syftet är att tillförsäkra de pensionsberättigade ett existensminimum. En sådan förmån har alltid nära samband med de socioekonomiska förhållandena i den aktuella medlemsstaten och beloppet fastställs i lag med hänsyn till levnadsstandarderna i denna stat. Huruvida en förmån utgör en ”särskild” förmån (se artikel 70.2) beror på dess syfte. Den ska utges i stället för eller som tillägg till en social trygghetsförmån och ha karaktären av socialt stöd som grundas på socioekonomiska hänsyn och den ska beslutas på grundval av objektiva kriterier som fastställs i lagstiftningen.

Hybridförmåner definieras i artikel 70.2. Definitionen innebär att förmånerna dels ska vara särskilda, dels icke avgiftsfinansierade. Hybridförmånerna delas in i två kategorier, som beskriver de två sätt på vilka hybridförmånerna är ”särskilda”. Den första kategorin är förmåner som är avsedda att vara tillägg, ersättning eller komplettering för täckande av de risker som om omfattas av de socialförsäkringsgrenar som anges i artikel 3.1 och som garanterar de personer som berörs en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållandena i den berörda medlemsstaten (artikel 70.2 a i). Den andra kategorin är sådana förmåner som är avsedda att utslutande ge ett särskilt skydd för funktionshindrade, vilket är nära förbundet med personens förhållanden i den berörda medlemsstaten (artikel 70.2 a ii).

Att förmånen ska vara icke avgiftsfinansierad innebär att den måste finansieras enbart från obligatorisk beskattning avsedd att täcka allmänna offentliga utgifter och villkoren för att tillhandahålla och beräkna förmånerna inte är beroende av någon avgift från förmånstagarens sida. Förmåner som utges som tillägg till en avgiftsfinansierad förmån ska dock inte anses vara avgiftsfinansierade, och därmed falla utanför artikelns tillämpningsområde, enbart av detta skäl (artikel 70.2 b).

För att bestämmelserna om hybridförmåner ska vara tillämpliga på en viss förmån måste förmånen på den aktuella medlemsstatens initiativ vara upptagen i bilaga X till förordningen (artikel 70.2 c). Upptagandet i bilagan måste godkännas av Europaparlamentet och rådet i ett särskilt förfarande.

Det är föreskrivet att artikel 7 (om upphävande av krav på bosättning, dvs. exportabiliteten) samt övriga artiklar i avdelning III inte ska vara tillämpliga på hybridförmåner (artikel 70.3). Artiklarna 50–60 om ålders- och efterlevandepensioner är således inte tillämpliga på hybridförmåner.

I artikeln anges slutligen att dessa förmåner uteslutande uppbärs i den medlemsstat där de berörda personerna är bosatta och i enlighet med dess lagstiftning. Förmåner ska utges och bekostas av institutionen på bosättningsorten (artikel 70.4).

3.5 Den nordiska konventionen om social trygghet

Den nordiska konventionen om social trygghet är ett multilateralt avtal mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge.²⁵ Till konventionen är kopplat ett administrativt avtal. Konventionen är tillämplig även i förhållande till Färöarna och Grönland men inte i förhållande till Åland som alltjämt omfattas av den tidigare nordiska konventionen om social trygghet.²⁶ Till följd av samordningsbestämmelserna har den nordiska konventionen begränsad betydelse för personer som rör sig mellan de nordiska länderna eftersom EU-rätten har företräde framför avtal mellan medlemsstater. I artikel 2 i konventionen anges att den omfattar de sakområden som omfattas av samordningsbestämmelserna. Konventionens personkrets avser enligt artikel 3 för det första personer som omfattas av samordningsbestämmelsernas personkrets och som är eller har omfattats av lagstiftningen i ett annat nordiskt land. Utöver dessa omfattas konventionen även av personer som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i ett nordiskt land samt familjemedlemmar och efterlevande till sådana personer. Den innebär i praktiken att samordningsbestämmelserna blir tillämplig på en något vidare personkrets. Konventionen innehåller dock en uttrycklig undantagsbestämmelse som innebär att vissa

²⁵ Se lag (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet.

²⁶ Se lag (2004:114) om nordisk konvention om social trygghet.

förmåner i Danmark endast gäller för medborgare i något av de nordiska länderna och alltså inte för tredjelandsmedborgare. Det gäller bl.a. grundpension. Grundpension är ett begrepp i konventionen och vad som gäller för respektive land framgår av det administrativa avtalet.²⁷ För Danmarks del avses med grundpension den danska folkpensionen och förtidspensionen. Det danska undantaget har ingen betydelse för Pensionsmyndighetens eller Försäkringskassans handläggning utan innebär att de danska förmånerna enbart exporteras till nordiska medborgare (om inte annat i det enskilda fallet följer av EU-rätten). Enligt artikel 8 är en person som omfattas av konventionen, så länge han eller hon är bosatt i ett EES-land, berättigad till grundpension som han eller hon har förvärvat rätt till i ett nordiskt land, på samma villkor som gäller enligt förordningen eller som följer av konventionen. Det betyder att i den mån en grundpension är exportabel enligt samordningsbestämmelserna så är den även exportabel enligt konventionen för de personer som utöver de som ingår i samordningsbestämmelsernas personkrets även ingår i konventionens personkrets.

²⁷ Se Försäkringskassans föreskrift FKFS 2014:3 om administrativt avtal till Nordisk konvention om social trygghet.

4 EU-domstolens dom i målet Zaniewicz-Dybeck

4.1 Bakgrund

4.1.1 Inledning

Vårt utredningsuppdrag har bl.a. sin grund i en dom från EU-domstolen. Målet benämns vanligen *Zaniewicz-Dybeck*, efter namnet på klaganden. I domen prövades om det sätt som svenska myndigheter tillämpade samordningsbestämmelserna på garantipension var riktigt. I detta kapitel redovisar vi hur målet – via de svenska domstolarna – hamnade i EU-domstolen samt de bedömningar som generaladvokaten och EU-domstolen gjorde. Som en bakgrund till de resonemang som fördes i processen vid EU-domstolen lämnas först en bakgrundsbeskrivning om hur garantipensionen utvecklades ur grundskyddet i det tidigare pensionssystemet i Sverige och hur samordningsbestämmelserna tillämpades på garantipensionen före EU-domstolens dom.

4.1.2 Från folkpension till garantipension

Det tidigare gällande pensionssystemet

I det tidigare gällande pensionssystemet i Sverige omfattade den allmänna pensioneringen folkpensionering och tilläggs-pensionering (ATP). Såväl folk- som tilläggs-pensioneringen var obligatorisk och omfattade i princip hela befolkningen. Den grundläggande beståndsdel i folkpensioneringen var folkpensionen, som gav ett grundskydd vid ålderdom. Detta grundskydd utgavs med enhetliga belopp som var desamma för alla och var således oberoende av den försäkrades tidigare inkomster, avgiftsbetalning, försäkringstid etc. En annan förmån inom folkpensioneringen var pensionstillskottet, som utgick som ett till-

lägg till folkpensionen. Pensionstillskottet avräknades mot tilläggs-pensionen. Andra förmåner inom folkpensioneringen var skatteför-månen särskilt grundavdrag och ett antal särskilda folkpensions-förmåner.

Tilläggs-pensionen, ATP-systemet, var uppbyggt på så sätt att pensionsförmånerna i princip bestämdes av de inkomster som den försäkrade haft under den yrkesverksamma delen av livet och av det antal år under vilka han eller hon förvärvsarbetat. Pensionsgrundande för ATP var inkomsten till den del den översteg basbeloppet för året men som högst 7,5 gånger basbeloppet. Pensionen utgjorde 60 procent av genomsnittet av den pensionsgrundande inkomsten för de 15 bästa inkomståren. Enligt huvudregeln krävdes 30 år med pensionsgrundande inkomst för att rätt till oavkortad tilläggs-pension skulle föreligga. Vid färre sådana år reducerades pensionen proportionellt.

Rätten till folkpension tillkom svenska medborgare som var bosatta i Sverige. Pension utbetalades i dessa fall utan hänsyn till bosättnings- eller försäkringstidens längd. Även utländska medborgare bosatta i Sverige hade rätt till folkpension, under förutsättning att personen i fråga hade varit bosatt i Sverige sedan minst fem år och efter fyllda 16 år varit bosatt i landet sammanlagt minst tio år. Vid bosättning utomlands gällde från år 1979 att svenska medborgare som hade rätt till tilläggs-pension även hade rätt till folkpension i förhållande till det antal år för vilka de tillgodoräknats pensionspoäng vid beräkningen av ATP. Denna exportregel var ett uttryck för att folkpensionen – vid sidan av att ge ett grundläggande pensionsskydd för dem som bodde i Sverige – fyllde funktionen att utgöra en del av den sammanlagda pensionen och ge ett pensionsskydd för den del av inkomsten som motsvarar det första basbeloppet, för vilken inkomstdel någon rätt till ATP inte kunde uppkomma. Några lagregler som gav utländska medborgare rätt till folkpension utomlands fanns inte men sådana bestämmelser fanns i de avtal om social trygghet som ingåtts mellan Sverige och andra länder.

Anpassning av folkpensionen inför en närmare anknytning till EU

År 1984 gavs en parlamentarisk kommitté, Pensionsberedningen, i uppdrag att göra en samlad genomgång av de erfarenheter som vunnits vid tillämpningen av reglerna inom det allmänna pensionssystemet

och att företa en översyn av dessa. I sitt huvudbetänkande *Allmän pension* (SOU 1990:76) presenterade beredningen hur det allmänna pensionssystemet borde vara utformat för framtiden, utan att redovisa några fullständiga förslag. I huvudbetänkandet redovisades, inför en närmare anknytning till EU, också vilka konsekvenser det skulle få om EU:s regelsystem för samordning av medlemsstaternas socialförsäkringsregler skulle tillämpas i Sverige.

Beredningen konstaterade att EU:s regelsystem bl.a. skulle medföra att alla som är medborgare i något EU-land och bosatta inom EU:s område skulle ha rätt till oavkortad svensk folkpension, under förutsättning att de någon gång under sitt liv varit bosatta i Sverige. En sådan tillämpning bedömdes leda till mycket långtgående åtaganden för försäkringen för folkpension och till resultat som inte ansågs acceptabla. Beredningen lämnade därför – med inspiration från hur Danmark och Nederländerna utformat sina motsvarigheter till folkpension – ett förslag till en principlösning som innebar att det skulle införas särskilda regler om intjänande av rätt till folkpension på grundval av tid för bosättning i Sverige.

Pensionsberedningens principförslag var inte fullständigt och innehöll inte något lagförslag. En utredning, Utredningen om socialförsäkringen och EG, tillsattes med uppdrag att utforma förslag till lagstiftning angående folkpension m.m. vid ett utvidgat europeiskt samarbete. Den nämnda utredningen redovisade förslag i detta avseende i sitt delbetänkande *Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden* (SOU 1992:26). Regeringen instämde i utredningarnas bedömningar att en tillämpning av förordning 1408/71 på folkpension skulle leda till mycket stora kostnadsökningar för den svenska folkpensioneringen, vilket inte ansågs acceptabelt, och föreslog därför nya intjänanderegler för folkpensionen i enlighet med vad utredningarna förespråkade.¹

Intjänanderegler, som trädde i kraft 1993, innebar att folkpension beräknades enligt två alternativa regler: antingen i förhållande till tid för bosättning i Sverige eller i relation till antalet år för vilka tillgodoräknats ATP-poäng. Den regel som gav det mest förmånliga resultatet för den pensionsberättigade skulle tillämpas. Reglerna skulle gälla på samma villkor för svenska och utländska medborgare. Endast svenska medborgare skulle dock kunna få folkpension utbetald utomlands och endast med stöd av den ATP-anknutna intjän-

¹ Se *Regeringens proposition om rätten till folkpension*, m.m., prop. 1992/93:7.

anderegeln, vilket i praktiken inte innebar någon förändring mot vad som gällt tidigare. Bestämmelserna i förordning 1408/71 skulle dock innebära att personer som omfattas av förordningen skulle ha samma rätt att uppbära svensk pension vid bosättning i ett EES-land som vid bosättning i Sverige.²

Bosättningsregeln innebar att folkpension beräknades på grundval av den pensionsberättigades sammanlagda bosättningstid i Sverige. Bosättningstid tillgodoräknades fr.o.m. det år en person fyllde 16 år t.o.m. det år då han fyller 64 år. För rätt till reducerad pension krävdes att bosättningstid kan tillgodoräknas för minst 40 år. Om bosättningstiden i Sverige var kortare än 40 år, reducerades folkpensionen med 1/40 för varje år som fattades. För rätt till folkpension krävdes att bosättningstid kunde tillgodoräknas för minst tre år.³

Den ATP-anknutna intjänanderegeln utformades i enlighet med vad som gällde för svenska medborgare enligt de år 1979 införda bestämmelserna om utbetalning av folkpension utomlands. Regeln innebar att folkpension också kunde tjänas in på grundval av det antal år för vilka tillgodoräknats ATP-poäng. Sådana poäng kunde förvärfvas fr.o.m. 16 t.o.m. 64 års ålder på grundval av inkomster av anställning eller annat förvärvsarbete. För rätt till oavkortad folkpension skulle det krävas 30 år med ATP-poäng. Om antalet ATP-år var färre, skulle folkpensionen reduceras med 1/30 för varje år som saknades. För rätt till folkpension krävdes minst tre år med ATP-poäng.⁴

Införandet av det nuvarande pensionssystemet

År 1991 tillsattes en arbetsgrupp, Pensionsarbetsgruppen, i syfte att mot bakgrund av Pensionsberedningens betänkande utarbeta förslag till ett nytt system för den allmänna pensioneringen. Resultatet av Pensionsarbetsgruppens arbete presenterades i betänkandet *Reformerat pensionssystem* (SOU 1994:20), som låg till grund för regeringens proposition *Reformering av det allmänna pensionssystemet* (prop. 1993/94:250). I propositionen angavs de riktlinjer som skulle vägleda utformningen av ålderspensioneringen. Enligt riktlinjerna skulle förmånerna bl.a. baseras på förvärvsinkomsterna under hela livet och alla inkomster under taket för pensionsrätt skulle i pensionshänse-

² Prop. 1992/93:7, s. 1.

³ Ibid., s. 33.

⁴ Ibid., s. 35.

ende väga lika tungt oavsett när under förvärvslivet de tjänats in. Förmånerna i ålderspensionssystemet skulle vara relaterade till den pensionsrätt som har tjänats in men detta system skulle kompletteras med ett grundskydd, garantipension, för dem som haft inga eller låga pensionsgrundande inkomster. Grundskyddet skulle utformas som en rätt till utfyllnad upp till en garanterad pensionsnivå. Grundskyddet skulle finansieras med skattemedel.

I regeringens proposition *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.* (prop. 1997/98:151) redovisades regeringens förslag rörande den inkomstgrundade delen av den reformerade ålderspensionen. Regeringens förslag beträffande garantipension redovisades i propositionen *Garantipension, m.m.* (prop. 1997/98:152). Lagstiftningen för det reformerade pensionssystemet trädde i kraft mellan år 1999 och 2001.

Garantipension – det nya grundskyddet

I det tidigare pensionssystemet utgjordes grundskyddet väsentligen av folkpensionen medan pensionsförmåner grundade på förvärvsinkomster erhöles genom tilläggs pensioneringen (ATP). I det nya systemet ligger livsinkomsten till grund för den inkomstgrundade pensionen. En konsekvens av den principen är att inkomstgrundad pension tjänas in från i princip den första kronan av varje års inkomst. Grundskyddet behövde då utformas på ett annat sätt än folkpensionen, eftersom det behövde samspela med inkomstpensionen som inte längre var en tilläggs pension. Grundtryggheten utformades i stället som en garantipension, som ger en utfyllnad till de pensionärer som har låga inkomster i övrigt. Garantipensionen trappas därför av mot vissa andra pensionsinkomster.⁵

Garantipensionens syfte är att vara ett grundskydd, dvs. ett ekonomiskt skydd för dem som haft inga eller låga förvärvsinkomster. Därigenom erhåller personer som av olika skäl inte har tjänat in någon eller bara en begränsad inkomstgrundad pension en garanterad lägsta pensionsnivå som är oberoende av förvärvsarbete och avgiftsbetalning.⁶

När garantipensionen infördes och ersatte folkpensionen som grundskydd överfördes också principen att rätt till grundskyddet

⁵ Prop. 1997/98:152, s. 41 och 42.

⁶ Ibid., s. 39.

grundas på bosättning i Sverige. Däremot slopades bestämmelsen om att grundskyddet kan tjänas in i relation till år med pensionspoäng, vilket motiverades av att inkomstgrundad pension skulle kunna intjänas från första kronans inkomst varje år och pensionsrätten inte på samma sätt som den tidigare ATP:n skulle vara knuten till vissa bestämda år.⁷ Försäkringstiden förlades i garantipensionen till åldersintervallet 25–64 år, bl.a. för att förhindra att personer från andra länder tjänar in pension enbart genom studier i Sverige under ungdomsåren. Som intjänandetid får dock även räknas tid mellan 16 och 24 års ålder, om pensionsgrundad inkomst eller pensionsgrundande belopp för förtidspension då har tillgodoräknats med minst ett inkomstbasbelopp per år.⁸

I förarbetena slogs fast att garantipensionen är en trygghetsförmån som faller under tillämpningsområdet för förordning 1408/71. Av exportabilitetsprincipen i förordningen följer därför att garantipensionen ska betalas ut vid bosättning inom EU-/EES-området.⁹ Förordningen har därefter kommit att gälla även i fråga om Schweiz.

4.1.3 Den tidigare samordningen av garantipensionen med förmåner från andra medlemsstater

Sammanläggning och export

För rätt till garantipension krävs att den försäkrade har en försäkringstid i Sverige om minst tre år (67 kap. 2 § socialförsäkringsbalken). När förordningen är tillämplig kan detta krav uppfyllas genom tillämpning av förordningens bestämmelse om sammanläggning av perioder, den s.k. sammanläggningsregeln (artikel 6 i förordning 883/2004). En sådan tillämpning innebär att försäkringsperioder i andra medlemsstater ska läggas samman med den svenska tiden, om minst ett års försäkringstid finns i Sverige. Sammanläggning ska också (enligt artikel 57) ske om den försäkrade inte har minst ett års försäkringstid i någon medlemsstat och Sverige är den stat som sökanden senast har varit försäkrad i.¹⁰

Enligt sammanläggningsregeln ska sammanläggning ske av försäkrings- eller bosättningsperioder som fullgjorts enligt lagstiftningen

⁷ Ibid., s. 49.

⁸ Ibid., s. 58 och 59.

⁹ Prop. 1997/98:152, s. 95–97.

¹⁰ Se Pensionsmyndighetens vägledning 2010:7 version 5, s. 36 och 37.

i en annan medlemsstat som om de vore perioder som fullgjorts enligt den lagstiftning som institutionen tillämpar. Försäkringsperioder som anges av andra medlemsstater läggs samman utan ifrågasättande av deras karaktär (Administrativa kommissionens beslut H6 av den 16 december 2010). Detta innebär att om lagstiftningen i ett annat land erkänner arbetsperioder som försäkringsperioder så ska dessa perioder läggas samman med de svenska försäkringsperioderna, även om den svenska lagstiftningen endast erkänner bosättningsperioder som försäkringstid (jfr det som redovisas nedan om principen om ett lands lagstiftning).

Som försäkringstid räknas enligt huvudregeln tid när en person ska anses ha varit bosatt i Sverige (67 kap. 5 § socialförsäkringsbalken). Till följd av förordningens princip om ett lands lagstiftning och bestämmelserna om fastställande av tillämplig lagstiftning (artikel 11–13) gäller detta emellertid inte i vissa fall. Om en person på grund av sitt arbete har varit försäkrad för arbetsbaserade förmåner har personen även varit försäkrad för de bosättningsbaserade förmåner som omfattas av förordningen oavsett om han eller hon faktiskt har bott i Sverige eller inte. Som försäkringstid räknas då den tid som arbetet pågår. Omvänt gäller att om en person har bott i Sverige, men arbetat i en annan medlemsstat, kan förordningens bestämmelser innebära att bosättningstiden i Sverige inte ska ge försäkringstid för garantipension.¹¹

Garantipension ska enligt svensk rätt betalas ut enbart till personer som är bosatta i Sverige. Förordningens exportabilitetsprincip innebär att huvudregeln är att förmånen ska betalades ut även om den förmånsberättigade bosätter sig i en annan medlemsstat (artikel 7). Denna huvudregel tillämpades på garantipension före EU-domstolens dom i målet *Zaniewicz-Dybeck*, vilket innebar att förmånen betalades ut när förmånstagaren bosatte sig i en annan medlemsstat.¹²

¹¹ EU-domstolens dom i målet *Kits van Heijningen* (C-2/89, EU:C:1990:183), punkterna 21 och 22; se även 2 kap. 5 § och 4 kap. 5 § socialförsäkringsbalken.

¹² Pensionsmyndighetens vägledning 2010:7 version 5, s. 62.

Den grundläggande beräkningen av förmånen vid samordning

Före EU-domstolens dom i målet *Zaniewicz-Dybeck* ansågs garantipension omfattas av de allmänna samordningsbestämmelserna för ålderspensioner i kapitel 5 i förordning 883/2004. Det innebar att garantipensionen beräknades enligt artikel 52 i förordningen när förordningen var tillämplig, dvs. när den försäkrade hade omfattats av lagstiftningen i Sverige och minst en annan medlemsstat. Om sammanläggningsregeln använts för att uppnå kvalifikationskravet om tre års försäkringstid gjordes endast en beräkning enligt pro rata temporis-metoden. Om någon sammanläggning inte är nödvändig för att uppnå kvalifikationskravet ska det enligt artikel 52 normalt göras både en beräkning enligt pro rata temporis-metoden och en beräkning av den oberoende förmånen och den försäkrade ska då ha rätt till det högsta av de två beräknade beloppen.

Sverige hade dock fått antecknat garantipension till ålderspension i del 1 i bilaga VIII till förordningen. En sådan anteckning innebär att en beräkning av förmånen enligt nationell lagstiftning alltid anses ge ett minst lika fördelaktigt resultat och att den behöriga institutionen därför ska avstå från att pro rata-beräkna pensionen. Detta gäller under förutsättning att den nationella lagstiftningen inte innehåller regler om minskning av förmåner när de sammanträffar med förmåner från en annan medlemsstat och att artikel 57 beträffande försäkringsperioder eller bosättningsperioder kortare än ett år inte är tillämplig på perioder som fullgjorts i en annan medlemsstat (se artikel 52.4). Eftersom den svenska lagstiftningen innehåller bestämmelser om minskning vid sammanträffande av förmåner fick bilageanteckningen endast effekt i de fall det inte fanns någon förmån från en annan medlemsstat som enligt de svenska bestämmelserna ska minska garantipensionen.¹³

I de fallen sammanläggning inte var nödvändig för att uppnå kvalifikationskravet gjordes sålunda beräkningen av garantipension på följande sätt. Om det inte fanns någon förmån från en annan medlemsstat som enligt socialförsäkringsbalken ska minska garantipensionen gjordes endast en beräkning av den oberoende förmånen. Om det fanns en sådan förmån från en annan medlemsstat beräknades garantipensionen både som oberoende förmån och enligt pro rata temporis-metoden, varpå den försäkrade hade rätt till det högsta av beloppen.

¹³ Pensionsmyndighetens vägledning 2010:7 version 5, s. 44.

Avräkning mot pensionsinkomster från andra medlemsstater

Garantipensionen har sedan den infördes i Sverige avräknats mot svensk inkomstgrundad pension. Under de inledande åren kom dock inte någon hänsyn att tas till eventuella pensionsinkomster från andra länder – i den mån de utländska förmånerna var av samma slag som garantipensionen, dvs. att de beräknades eller utgavs på grundval av perioder som fullgjorts av samma person – trots att detta föreskrevs i lagen. I samband med införandet av garantipensionen fördes i förarbetena ett resonemang om huruvida det var förenligt med den då gällande förordningen 1408/71 att garantipensionen avräknades mot utländska pensionsförmåner. Det hade i remissvaren framförts att det inte var självklart att EU-rätten tillät en minskning av garantipensionen med hänsyn till utländska förmåner. Regeringen bedömde emellertid att det inte var fråga om en sådan nationell minskningsregel som var förbjuden enligt EU-rätten och att det sålunda inte fanns något hinder mot att avräkning skedde även mot allmän pension som tjänats in i annat EU-/EES-land.¹⁴

Under arbetet med reformeringen av de övriga pensionsförmånerna meddelade EU-domstolen dom i målet *Conti* (C-143/97, EU:C:1998:501). Regeringen konstaterade i propositionen *Efterlevandepension och efterlevandestöd till barn* (prop. 1999/2000:91) att det i den domen uttalades att en nationell bestämmelse som föreskriver att ett pensionstillägg ska minskas med det pensionsbelopp som den pensionsberättigade har rätt till enligt föreskrifter i en annan medlemsstat är en bestämmelse om minskning av förmåner i den mening som avses i förordning 1408/71 och att detta gäller oavsett vad bestämmelsen kallas i den nationella lagstiftningen. Mot den här bakgrunden bedömde regeringen att garantipension till efterlevandepension inte kunde trappas av mot efterlevandepension från annat land inom EU/EES-området.¹⁵ Med hänsyn till garantipensionens liknande utformning i ålderspensionsregleringen och efterlevandepensionsregleringen torde motsvarande bedömning ha gjorts för garantipension till ålderspension, vilket förklarar varför Försäkringskassan¹⁶ under de första åren efter att det reformerade pensions-

¹⁴ Prop. 1997/98:152, s. 97–99.

¹⁵ Prop. 1999/2000:91, s. 242–244.

¹⁶ Försäkringskassan hanterade pensionsadministrationen (förutom avseende premiepension) fram till dess att Pensionsmyndigheten bildades 2010.

systemet trätt i kraft inte tog någon hänsyn till pensionsinkomster från andra länder vid beräkningen av garantipensionen.

Tillämpningen ändrades år 2007 genom ett beslut av Försäkringskassan. Enligt beslutet, Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2007:2, skulle den utländska ålderspension som ska minska garantipensionen beräknas schablonmässigt med stöd av bl.a. artikel 47.1 d i förordning 1408/71, vilken motsvaras av artikel 56.1 c i förordning 883/2004. Beräkningen innebar att den ålderspension som pensionstagaren skulle anses ha fått från den andra medlemsstaten beräknades med utgångspunkt i den svenska inkomstgrundade pensionen. Metoden innebar närmare bestämt att varje försäkringsperiod som fullgjorts i andra medlemsländer gavs samma genomsnittliga pensionsmässiga värde som de svenska perioderna.

I Pensionsmyndighetens vägledning uttrycks tillämpningen av metoden enligt följande.¹⁷

Med stöd av den princip om likabehandling som återfinns i artikel 52.1 b i och 56.1 c i och ii förordning 883/2004 ska Pensionsmyndigheten, när det finns en inkomstgrundad svensk pension, vid pro rata-beräkningen av garantipensionen likställa de utländska försäkringsperioderna med de svenska. Det betyder att Pensionsmyndigheten vid beräkning av det teoretiska beloppet ska tilldela varje försäkringsperiod, som har fullgjorts i andra berörda medlemsländer, ett pensionsmässigt värde som motsvarar det genomsnittliga pensionsmässiga värdet av de svenska perioderna.

Detta genomsnittliga värde får man fram genom att den svenska inkomstgrundade pensionen, vid beräkning av det teoretiska beloppet, divideras med den svenska bosättningstiden och därefter multipliceras med den totala försäkringstiden inom EU/EES eller Schweiz. Det betyder att försäkringstiden i annat medlemsland inte endast påverkar basnivåns storlek utan även inkomstavdragets storlek.

4.2 Målet i de svenska domstolarna och tolkningsfrågorna

Målet i EU-domstolen gällde den polska medborgaren Zaniewicz-Dybeck som ansökte om garantipension år 2005. Hon hade arbetat i Polen i 19 år samt hade bott i Sverige i 24 år och arbetat här i 23 år.

¹⁷ Pensionsmyndighetens vägledning 2010:7 version 5, s. 46.

Försäkringskassan, fastställde hennes garantipension till 0 kr. I ett omprövningsbeslut år 2008 vidhöll Försäkringskassan sitt beslut.

I sitt beslut räknade Försäkringskassan vid beräkningen av det teoretiska beloppet enligt artikel 46.2 a i förordning 1408/71 med en total försäkringstid i Sverige och Polen om maximala 40 år. När det beräkningsunderlag som ska minska garantipensionen beräknades, beaktade Försäkringskassan den faktiska svenska inkomstgrundade pensionen men inte den faktiska polska inkomstgrundade pensionen. I enlighet med Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2007:2, som beslutats med stöd av artikel 47.1 d i förordning 1408/71, gavs i stället de polska försäkringsåren ett pensionsmässigt värde som motsvarade det årliga genomsnittliga pensionsmässiga värdet av de svenska försäkringsperioderna. Det på detta vis framräknade beräkningsunderlaget var för högt för att någon garantipension skulle kunna betalas ut.

Zaniewicz-Dybeck överklagade omprövningsbeslutet till förvaltningsrätten och invände mot att de polska försäkringsperioderna genom tillämpningen av Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2007:2 gavs ett fiktivt värde. Förvaltningsrätten avslag överklagandet. Hon överklagade därefter förvaltningsrättens dom till kammarrätten, som avslag överklagandet. Hon överklagade sedan kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen beslutade att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Följande tolkningsfrågor ställdes till EU-domstolen.

1. Innebär bestämmelserna i artikel 47.1 d¹⁸ i förordning 1408/71 att försäkringsperioder som fullgjorts i ett annat EU-land kan, vid beräkning av den svenska garantipensionen, tilldelas ett pensionsmässigt värde som motsvarar det genomsnittliga värdet av de svenska perioderna när den behöriga institutionen företar en pro rata-beräkning enligt artikel 46.2¹⁹ i samma förordning?
2. Om fråga 1 besvaras nekande, kan den behöriga institutionen vid sin beräkning av rätten till garantipension ta hänsyn till pensionsinkomster som en försäkrad uppbär i annat EU-land utan att detta kommer i konflikt med bestämmelserna i förordning 1408/71?

¹⁸ Artikel 56.1 c i förordning 883/2004.

¹⁹ Artikel 52.1 b i förordning 883/2004.

I Högsta förvaltningsdomstolens begäran om förhandsavgörande lämnades bl.a. följande kompletterande upplysningar. EU-domstolen har i sin dom i målet *Conti*, slagit fast att nationella bestämmelser om minskning av förmåner inte kan undandras de villkor och gränser för tillämpning som föreskrivs i förordning 1408/71 genom att de klassificeras som bestämmelser om beräkning av förmåner. Enligt domen i målet *Conti* ska en nationell bestämmelse anses vara en bestämmelse om minskning av förmåner, om den beräkningsmetod som den föreskriver innebär att det pensionsbelopp som en person har rätt till minskas för att personen har rätt till en förmån i en annan medlemsstat. Av EU-domstolens avgörande i målet *Conti* drogs i Sverige slutsatsen att avtrappningen av garantipensionen med hänsyn till den inkomstgrundade ålderspensionen inte är att betrakta som en beräkningsregel utan som en minskningsregel i den mening som avses i förordning 1408/71. Mot denna bakgrund kom svenska myndigheter att tillämpa reglerna så att garantipensionen inte minskas med pension från annat EU-land. I stället görs en pro rata-beräkning av rätten till garantipension för personer som arbetat såväl i Sverige som i andra EU-länder.

4.3 Generaladvokatens förslag till avgörande

I sina inledande synpunkter påpekade generaladvokaten i sitt förslag till avgörande i målet *Zaniewicz-Dybeck*²⁰ att förordning 1408/71 inte innehåller någon skyldighet för medlemsstaterna att föreskriva en lägsta tillåtna åldersförmån som den svenska garantipensionen men att förordningen ska tillämpas på minimiförmåner av denna typ.

Generaladvokaten redovisade att Sverige hade understrukit att garantipensionen utgör en del av det allmänna pensionssystemet. Hans mening var emellertid att garantipension inte är en förmån vid ålderdom enligt artikel 4.1 c²¹. Han beskrev i stället garantipensionen som en basinkomst för personer som har låg inkomstpension och tilläggspension och ansåg att det är en minimiförmån som utgör en förmån vid ålderdom som inte bygger på avgiftsplikt enligt artikel 4.2²² i förordningen. Han baserade den bedömningen på att garanti-

²⁰ Förslag till avgörande av generaladvokat Melchior Wathelet av den 3 maj 2017, *Zaniewicz-Dybeck* (C-189/16, EU:C:2017:329).

²¹ Artikel 3.1 d i förordning 883/2004.

²² Artikel 3.2 i förordning 883/2004.

pensionen är skattefinansierad, och inte beräknas på grundval av förmånstagarnas avgiftsinbetalningar och den tid under vilka avgifterna betalats, samt att den betalas ut oavsett om förmånstagaren uppbär inkomstpension eller inte. Enligt generaladvokaten framgår det av artikel 44²³ att förmånstagarens rättigheter i detta fall ska fastställas enligt kapitel 3 i avdelning III i förordningen, dvs. bestämmelser om ålderdom och dödsfall (pensioner), och i synnerhet enligt artikel 46²⁴ och 51a²⁵.

Generaladvokaten menade att den metod som Försäkringskassan tillämpat för att fastställa rätten till garantipension inte var korrekt, eftersom denna rätt ska bedömas enligt svensk lag och enligt artikel 50²⁶ i förordningen, utan tillämpning av den metod för pro rata-beräkning som föreskrivs i 67 kap. 25 § socialförsäkringsbalken och i Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2007:2. Med hänvisning till bl.a. EU-domstolens dom *Stinco och Panfilo* ansåg generaladvokaten att garantipensionen däremot skulle beaktas vid beräkningen enligt artikel 46.2²⁷ av det teoretiska beloppet för den svenska inkomstgrundade pensionen. Han ansåg också att det av ordalydelsen i artikel 47.1 d²⁸ framgick att den bestämmelsen var tillämplig vid beräkningen av det teoretiska beloppet.

Generaladvokaten besvarade den första frågan på följande sätt. Rätten att uppbära en minimiförmån vid ålderdom ska bedömas enligt tillämplig nationell lagstiftning och enligt artikel 50 i förordning 1408/71, utan att den metod för pro rata-beräkning som föreskrivs i 67 kap. 25 § lagen socialförsäkringsbalken och i Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2007:2 tillämpas. Vid beräkningen av pensionens teoretiska belopp ska den behöriga institutionen beakta en minimiförmån vid ålderdom som garanteras av lagstiftningen i dess medlemsstat i syfte att säkerställa att arbetstagaren erhåller pensionens maximibelopp. Artikel 47.1 d i förordningen ska tolkas så, att den behöriga institutionen vid beräkningen av detta teoretiska belopp ska fastställa storleken på de inkomster, avgifter eller ökningar som ska beaktas med avseende på försäkringsperioder och/eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt andra medlemsstaters

²³ Artikel 50 i förordning 883/2004.

²⁴ Artikel 52 i förordning 883/2004.

²⁵ Artikel 60 i förordning 883/2004.

²⁶ Artikel 58 i förordning 883/2004.

²⁷ Artikel 52.1 b i förordning 883/2004.

²⁸ Artikel 56.1 c i förordning 883/2004.

lagstiftning på grundval av storleken på de inkomster, avgifter eller ökningar som har konstaterats med avseende på de försäkringsperioder och/eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt den lagstiftning som institutionen tillämpar.

Den andra frågan besvarades enligt följande. Artikel 50 i förordningen ska tolkas så att den behöriga institutionen vid sin beräkning av rätten till en minimiförmån vid ålderdom kan ta hänsyn till pensionsinkomster som den försäkrade uppbär i en annan medlemsstat.

4.4 EU-domstolens avgörande

Den första frågan

Enligt EU-domstolen syftar den första tolkningsfrågan till att få klarhet i huruvida förordning 1408/71 ska tolkas så, att när en medlemsstats behöriga institution beräknar en sådan förmån som den i det nationella målet aktuella garantipensionen ska den företa en pro rata-beräkning enligt artikel 46.2 i samma förordning och enligt artikel 47.1 d däri tilldela försäkringsperioder som den försäkrade fullgjort i en annan medlemsstat ett fiktivt genomsnittligt värde (punkten 37 i domen).

EU-domstolen redogör inledningsvis för att förordning 1408/71 inte innebär att det inrättas ett gemensamt system för social trygghet, utan att de skilda nationella systemen får bestå och att förordningen har till enda syfte att säkerställa samordning mellan de nationella systemen. Medlemsstaterna har alltså kvar sin befogenhet att reglera sina system för social trygghet. I avsaknad av en harmonisering på unionsnivå ankommer det enligt domstolen följaktligen på lagstiftaren i varje medlemsstat att bestämma bl.a. villkoren för rätten till förmåner. Vid utövandet av denna befogenhet ska medlemsstaterna likväl iaktta unionsrätten, i synnerhet bestämmelserna i EUF-fördraget om rätten för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (punkterna 38–40).

Efter att ha beskrivit innehållet i de relevanta delarna av artiklarna 45–47 i förordning 1408/71, redovisar domstolen att den svenska regeringen har vitsordat att syftet med garantipensionen är att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå på så sätt att de garanteras en minimiinkomst som är större än det belopp som de skulle ha fått om de bara fick inkomstgrundad inkomstpension då

den är för låg eller till och med obefintlig. Domstolen konstaterar att garantipension således utgör ett grundskydd i det allmänna pensionssystemet (punkten 44).

EU-domstolen redogör sedan för punkten 15 i sin dom i målet *Browning*, där domstolen slog fast att det är fråga om en minimiförmån i den mening som avses i artikel 50 i förordning 1408/71 när lagstiftningen i bosättningsstaten innehåller en specifik garanti som ska tillförsäkra dem som åtnjuter sociala trygghetsförmåner en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter. Därefter konstaterar domstolen att det därmed framgår att den aktuella garantipensionen, med beaktande av syftet med garantipensionen, utgör en minimiförmån som omfattas av artikel 50 i förordningen (punkten 45 och 46).

Domstolen slår sedan fast att artikel 46.2 och 47.1 d inte kan användas för att beräkna rätten till en minimiförmån som den aktuella garantipensionen, eftersom förordningen inte kräver att medlemsstaterna föreskriver minimiförmåner och varje nationell lagstiftning därmed inte nödvändigtvis innehåller denna typ av förmån. Rätten till garantipension ska därför beräknas enligt de specifika reglerna i artikel 50 i förordningen och nationell tillämplig lagstiftning (punkten 47 och 48).

EU-domstolen besvarar den första tolkningsfrågan på följande sätt (punkten 52). Förordning 1408/71 ska tolkas så, att när en medlemsstats behöriga institution beräknar en sådan minimiförmån som den i det nationella målet aktuella garantipensionen, ska den inte tillämpa vare sig artikel 46.2 eller artikel 47.1 d i förordningen. En sådan förmån ska beräknas enligt bestämmelserna i artikel 50 i förordning 1408/71, jämförda med bestämmelserna i nationell lagstiftning, dock utan tillämpning av nationella bestämmelser, såsom de som är aktuella i det nationella målet, angående pro rata-beräkningen.

Den andra frågan

Enligt EU-domstolen syftar den andra tolkningsfrågan till att få klarhet i huruvida den behöriga institutionen vid sin beräkning av rätten till garantipension kan ta hänsyn till pensionsinkomster som en försäkrad uppbär i annat EU-land utan att detta kommer i

konflikt med bestämmelserna i förordning 1408/71 (punkten 53 i domen).

EU-domstolen understryker inledningsvis att en sådan minimiförmån som den i det nationella målet aktuella garantipensionen ska beräknas enligt artikel 50 i förordning 1408/71 och tillämplig nationell lagstiftning. Därefter konstaterar domstolen att det uttryckligen framgår av de nationella bestämmelserna i socialförsäkringsbalken att den behöriga institutionen vid sin beräkning av garantipension ska ta hänsyn till pensionsinkomster som den försäkrade uppbär i andra medlemsstater. Frågan är därför om förordningen – och närmare bestämt artikel 50 däri – utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som föreskriver att den behöriga institutionen vid sin beräkning av en minimiförmån ska ta hänsyn till pensionsinkomster som den försäkrade uppbär i en annan medlemsstat (punkterna 54–56).

Med hänvisning till EU-domstolens tidigare domar i målet *Torri* och *Browning* anger domstolen att artikel 50 enligt fast rättspraxis avser de fall där förmånstagaren under relativt kort period omfattats av lagstiftningarna i de stater där vederbörande arbetat, vilket inneburit att det sammanlagda förmånsbeloppet från dessa stater inte gjort det möjligt för honom eller henne att uppnå en skälig levnadsnivå. För att komma till rätta med denna situation, föreskrivs det i artikel 50 i förordningen att när lagstiftningen i bosättningsstaten föreskriver en minimiförmån, ska denna stat betala ut ett tillägg till förmånstagaren som uppgår till skillnaden mellan det totala förmånsbelopp som ska betalas ut av de olika stater vars lagstiftning han eller hon omfattats av, och minimiförmånsbeloppet. Enligt domstolen föreskrivs det också i artikel 50 specifikt att den behöriga institutionen vid sin beräkning av en sådan minimiförmån som den i det nationella målet aktuella garantipensionen ska ta hänsyn till de faktiska pensionsinkomster som den försäkrade uppbär i en annan medlemsstat (punkterna 57–59).

Mot denna bakgrund besvarar domstolen den andra frågan på följande sätt (punkten 60). Förordning 1408/71 – och närmare bestämt artikel 50 däri – ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som föreskriver att den behöriga institutionen vid sin beräkning av en sådan minimiförmån som den i det nationella målet aktuella garantipensionen ska ta hänsyn till samtliga pensionsinkomster som den försäkrade faktiskt uppbär i en eller flera andra medlemsstater.

4.5 Varför ansåg EU-domstolen att garantipension är en minimiförmån?

EU-domstolens prövning

De frågor som HFD ställde till EU-domstolen fick ett – ur svenskt perspektiv – oväntat svar. Frågan till EU-domstolen rörde inte hur garantipension skulle kategoriseras utan om det beräkningssätt som tillämpades, där utländska perioder gavs ett fiktivt värde som baserades på genomsnittet av den svenska inkomstgrundade pensionen under försäkringstiden i Sverige, var tillåtet enligt förordningen. Frågan om garantipensionen kunde vara en minimiförmån hade inte berörts i de svenska förarbetena till bestämmelserna om garantipension och det förefaller närmast ha förutsatts att garantipension inte var en minimiförmån. EU-domstolen gjorde dock bedömningen att garantipension är en minimiförmån.

EU-domstolen grundade – med hänvisning till den tidigare domen i målet *Browning* – sin bedömning att garantipension är en minimiförmån på syftet med förmånen. Enligt domstolen hade den svenska regeringen vid domstolsförhandlingen vitsordat att syftet med garantipension är att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå på så sätt att de garanteras en minimiinkomst som är större än det belopp som de skulle ha fått om de bara fick inkomstgrundad inkomstpension då den är för låg eller till och med obefintlig. Sveriges inställning var att garantipension trots detta syfte inte var att betrakta som en minimiförmån. EU-domstolen konstaterade dock endast kortfattat att det med beaktande av förmånens syfte var fråga om en minimiförmån, utan att närmare utveckla grunderna för sin bedömning. Även generaladvokaten ansåg i sitt förslag till avgörande att det var fråga om en minimiförmån, utan att närmare motivera den bedömningen.

Vad skiljer en minimiförmån från andra grundskyddsförmåner?

Garantipensionen utgör grundskyddet i den svenska allmänna ålderspensionen. EU-domstolens tidigare praxis har inte ansetts innebära att det är omöjligt för en medlemsstat att tillhandahålla ett grundskydd i pensionssystemet utan att detta skydd nödvändigtvis ska anses vara en minimiförmån. Frågan är då vad som enligt domstolens tidigare praxis skiljer en minimiförmån från en grundskyddsförmån

som inte är en minimiförmån. Denna fråga har bl.a. behandlats i EU-domstolens dom i målet *Browning*. En kort redovisning av domen i *Browning* har lämnats i avsnitt 3.4.5.

Enligt domstolens uttalanden i *Browning* är det fråga om en minimiförmån endast om bosättningsstatens lagstiftning innehåller en specifik garanti, som har till ändamål att tillförsäkra dem som åtnjuter sociala trygghetsförmåner en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter. Det kan med andra ord uttryckas som att en minimiförmån har den funktionen att den fyller ut pensionen upp till det garanterade minimibeloppet, om den pension som baseras på försäkringsperioder och erlagda avgifter inte når upp till detta belopp. En minimiförmån måste sålunda vara en utfyllnad av eller ett tillägg till en pension som grundas på försäkringsperioder och erlagda avgifter.

Förordningen godtar inte endast fullgjorda försäkringsperioder (som enligt förordningens definition innefattar avgiftsperioder) som villkor för rätt till en förmån – även fullgjorda bosättningsperioder kan ligga till grund för rätten till en förmån (jfr artikel 6 och 52 i förordningen). Även om domstolen inte nämnt bosättningsperioder i domen i *Browning* framstår det som rimligt att en minimiförmån även kan vara ett tillägg till en pension som grundas på bosättningsperioder.

En särskild fråga i sammanhanget är hur uttrycket ”specifik garanti” ska förstås. En möjlig tolkning är att det måste vara ett specifikt minimibelopp som anges i lagstiftningen och inte ett belopp som beräknas utifrån fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter. Av EU-domstolens praxis framgår emellertid att minimiförmåner inte måste vara ett specifikt belopp som gäller för alla, oavsett sökandens individuella försäkringshistorik. I domarna i målen *Stinco och Panfilo* respektive *Koschitzki* gällde ett kvalifikationskrav om ett visst minsta antal veckovisa avgiftsinbetalningar för att det skulle finnas en rätt till den italienska minimipension som var föremål för prövning i målen; för de som uppfyllde kvalifikationskravet förefaller det emellertid som att minimipensionsbeloppet var detsamma. Rätten till en minimiförmån kan sålunda vara beroende av att sökanden uppfyller ett kvalifikationskrav. Vidare framgår av generaladvokatens förslag till avgörande i *Browning* att en medlemsstat vid den aktuella tidpunkten hade anmält en minimiförmån som hade två olika kvali-

fikationskrav.²⁹ Kvalifikationskraven var konstruerade på så sätt att den som kunde tillgodoräkna sig en försäkringstid som endast uppfyllde det lägre kvalifikationskravet gavs ett lägre minimibelopp än den vars försäkringstid uppfyllde det högre kvalifikationskravet. Det framstår mot den ovan angivna bakgrunden som att det kan vara fråga om en specifik garanti, även om det finns mer än ett specifikt belopp i samma lagstiftning och olika kvalifikationsvillkor gäller för beloppen.

Det är däremot oklart om en minimiförmån kan baseras på försäkrings- eller bosättningsperioder, dvs. om förmånen inte endast har ett kvalifikationsvillkor utan att även förmånsbeloppet beräknas utifrån periodernas längd. Uttalandena i *Browning* förefaller dra en skiljelinje mellan ett garanterat minimibelopp och pensioner som baseras på försäkringsperioder och erlagda avgifter, vilket kan tala för att en minimiförmån inte får baseras på sådana perioder eller avgifter. Att det i detta sammanhang skulle göras någon skillnad på försäkrings- och bosättningsperioder framstår inte som rimligt. Ett krav avseende försäkringsperioder och erlagda avgifter skulle visserligen ur ett allmänt perspektiv kunna anses vara mera kvalificerat än ett krav på bosättning. Som framgått ovan erkänner dock förordningen även bosättningsperioder som grund för beräkningen av en förmån.

En ytterligare omständighet som kan tala för att det inte är fråga om en minimiförmån, när förmånsbeloppet beräknas utifrån längden av de försäkrings- eller bosättningsperioder som den försäkrade kan tillgodoräkna sig, är de likheter som finns mellan minimiförmåner och hybridförmåner. För hybridförmåner gäller – på liknande sätt som för minimiförmåner – att förmånen inte behöver betalas ut vid bosättning utanför den egna medlemsstaten. Den ena kategorin hybridförmåner är – liksom minimiförmåner – bl.a. avsedda att vara tillägg som garanterar en minimiinkomst (jfr artikel 70.2 a i). För dessa hybridförmåner gäller att de inte får grundas på verksamhets- eller avgiftsperioder, vilket anses vara en följd av att förmånerna måste ha drag av socialt bistånd.³⁰ Likheten mellan beskrivningarna av förmånernas konstruktion, och att de inte behöver betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat, kan tala för att minimiförmåner

²⁹ Förslag till avgörande av generaladvokat Sir Gordon Slynn av den 19 november 1981, *Browning* (C-22/81, EU:C:1981:277).

³⁰ Se punkten 22 i EU-domstolens dom i målet *Skalka*.

– på motsvarande sätt som hybridförmåner – inte får beräknas utifrån längden av tillgodoräknade perioder. Eftersom frågan inte har prövats i EU-domstolens praxis finns det dock en osäkerhet om vilka krav som gäller för en minimiförmån i det här avseendet.

En ytterligare fråga är om det ställs något krav på det garanterade beloppets storlek. I domen i *Browning* uttalas med hänvisning till den tidigare domen i *Torri* att förordningens artikel om minimiförmåner syftar till att komma till rätta med fall där en person under en relativt kort period har omfattats av lagstiftningarna i de stater där han eller hon har arbetat, vilket inneburit att det sammanlagda förmånsbeloppet från dessa stater inte gjort det möjligt för honom eller henne att uppnå en skälig levnadsnivå. I den engelska språkversionen används uttrycket ”reasonable standard of living” för att beskriva ”skälig levnadsnivå”. I den danska versionen används uttrycket ”rimelig levestandard”. Även om uttrycket ”skälig levnadsnivå” har en särskild betydelse i den svenska lagstiftningen, kan EU-domstolens uttalanden uppfattas som att det endast är fråga om en minimiförmån, om minimibeloppet är tillräckligt högt för att garantera mottagaren en skälig eller rimlig levnadsnivå. Hur stort minimibeloppet i så fall behöver vara är dock oklart.

Som framgått har EU-domstolen endast avgjort ett fåtal mål som avsett minimiförmåner. Det enda exemplet på en minimiförmån som prövats av EU-domstolen är den italienska minimipensionen i de tidigare nämnda avgörandena *Stinco och Panfilo* respektive *Koschitzki*. I de målen utgick dock domstolen från den kategorisering som Italien hade anmält och det prövades inte särskilt om förmånen var en minimiförmån. Exempel på mål där EU-domstolen funnit att den förmån som var föremål för prövning inte var en minimiförmån finns i avgörandena *Torri* och *Browning*. I domen och i generaladvokatens förslag till avgörande i *Torri* ges inte någon närmare beskrivning av den nationella lagstiftningen. En sådan beskrivning ges emellertid i *Browning*.

När det gäller *Browning*, var den brittiska lagstiftning som var föremål för prövning utformad så att grundförmånen beviljades till den som hade betalat ett visst antal veckovisa avgifter från sitt inträde i socialförsäkringen till dess att personen uppnått pensionsåldern. Därutöver krävdes att det årliga antalet veckovisa avgiftsinbetalningar inte var mindre än 50 i genomsnitt. Det fanns dock möjlighet att få en reducerad pension om de årliga veckovisa inbetalningarna i genomsnitt var 13 eller fler. Förutom denna grundpension fanns det

möjlighet att beviljas en förhöjd pension, en progressiv förmån, som beräknades efter förmånstagarens inkomster. Frågan i målet var om en grundpension som utformats på detta sätt var en minimiförmån och hur minimiförmånen i så fall skulle beräknas. Regelverket hade i Storbritannien inledningsvis tillämpats på det sättet att det teoretiska beloppet vid en beräkning enligt artikel 46.2 a³¹ hade ansetts vara minimibeloppet. Tillämpningen ändrades sedan och Storbritannien ansåg sig inte ha någon minimiförmån i sin lagstiftning. EU-domstolen uttalade att de minimiförmåner som omfattas av artikel 50³² inte är samma sak som det teoretiska belopp som anges i artikel 46.2 a, som inte är ett belopp vars faktiska utbetalning är garanterad utan ett underlag för pro rata-beräkningen. Enligt EU-domstolen ska artikel 50 därför tolkas så att begreppet minimiförmån endast föreligger, om bosättningsstatens lagstiftning innehåller en specifik garanti, som har till ändamål att tillförsäkra dem som åtnjuter sociala trygghetsförmåner en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter.

Den brittiska grundskyddsförmånen var alltså inte en specifik garanti, eftersom den beräknades utifrån fullgjorda försäkringsperioder /erlagda avgifter och inte var utformad som ett tillägg till den inkomstgrundade pensionen. Det brittiska grundskyddet – som uppvisade likheter med den tidigare svenska folkpensionen – var därför inte en minimiförmån.

Domstolens praxis är en viktig rättskälla till hur förordningens bestämmelser ska tolkas. Ett annat sätt att få ledning till hur förordningen ska tolkas kan vara att undersöka hur medlemsstaterna har valt att kategorisera sina förmåner. Vi har gjort en sådan undersökning i samband med den kartläggning av andra medlemsstaters förmåner, som vi enligt kommittédirektiven har fått i uppdrag att göra. Den vidare kartläggningen redovisas i kapitel 6. När det gäller undersökningen av hur medlemsstaterna valt att kategorisera sina förmåner kan det visserligen noteras att det finns medlemsstater som har kategoriserat förmåner som är beroende av försäkringstid som minimiförmåner. Vi bedömer emellertid att det inte går att dra några konkreta slutsatser av hur medlemsstaterna valt att kategorisera sina förmåner, eftersom en del medlemsstater har valt att kategorisera sin

³¹ Artikel 52.1 b i) i förordning 883/2004.

³² Artikel 58 i förordning 883/2004.

grundskyddsförmån som en pensionsförmån medan andra medlemsstater har valt att kategorisera sin närmast identiskt utformade grundskyddsförmån som en minimiförmån. Det sagda gäller emellertid med ett undantag – Finlands folkpension.

Finlands folkpension, som beskrivs närmare i avsnitt 6.3.2, baseras på bosättningsperioder på så sätt att förmånsbeloppet beräknas med hänsyn till de bosättningsperioder som den försäkrade kan tillgodoräkna sig. Det på detta sätt beräknade förmånsbeloppet ska sedan minskas med den arbetsbaserade pension som den försäkrade har rätt till. Finland har kategoriserat folkpensionen som en pensionsförmån. Finland har förhandlat fram ett särskilt undantag för förmånen. Undantaget framgår av förordningsskäl 43 i ingressen till förordning 883/2004 samt av en anteckning i bilaga XI till förordningen. Eftersom undantaget har förhandlats fram med kommissionen och kommer till uttryck i ingressen till förordningen, vilket innebär att det har godkänts av Europaparlamentet och rådet, är det tydligt att den finska folkpensionen är en förmån som ska samordnas enligt de allmänna bestämmelserna om samordning i kapitel 5 i förordning 883/2004. Kategoriseringen är alltså betydligt säkrare än förmåner som endast har anmälts av medlemsstaterna utan att ha granskats av någon av EU:s institutioner. Undantaget innebär att pro rata-beräkningen av Finlands folkpension ska ske på visst sätt, som skiljer sig från de ordinarie reglerna i förordningen. Av *Zaniewicz-Dybeck*-domen följer att en minimiförmån inte ska pro rata-beräknas enligt bestämmelserna i artikel 52, utan att beräkningen ska ske enligt artikel 58 (se mer nedan om domstolens uttalanden i *Zaniewicz-Dybeck* om beräkningen av en minimiförmån). Genom undantaget för Finlands folkpension har alltså Europaparlamentet, rådet och kommissionen godkänt att folkpensionen ska pro rata-beräknas enligt artikel 52, vilket innebär att förmånen inte kan vara en minimiförmån.

Att den av Finland gjorda kategoriseringen av folkpensionen har stöd av alla de tre EU-institutioner som varit involverade vid framtagandet av förordning 883/2004 ger ett starkt stöd för att kategoriseringen är riktig. Med hänsyn till förmånens utformning talar kategoriseringen för att det inte kan anses vara fråga om en specifik garanti om beräkningen av förmånen är beroende av de tillgodoräknade bosättningsperiodernas längd och att det förhållandet att den

arbetsbaserade pensionen påverkar grundskyddsförmånens belopp inte nödvändigtvis betyder att det är fråga om en minimiförmån.

Sammanfattningsvis är det alltså enligt domen i *Browning* fråga om en minimiförmån endast om bosättningsstatens lagstiftning innehåller en specifik garanti, som har till ändamål att tillförsäkra dem som åtnjuter sociala trygghetsförmåner en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter. Uttalandet torde innebära att en minimiförmån måste vara utformad som en utfyllnad av eller ett tillägg till en pension som grundas på försäkringsperioder. Det har inte i EU-domstolens praxis närmare angetts vilka krav som ställs på den specifika garantin. Det är därför oklart om det måste vara ett uttryckligt minimibelopp som anges i den nationella lagstiftningen och om minimiförmånsbeloppet måste vara av en viss storlek. Att Finlands folkpension inte har kategoriserats som en minimiförmån – vilket genom en särskild undantagsbestämmelse i förordningen har sanktionerats av Europaparlamentet, rådet och kommissionen – talar för att det inte kan anses vara fråga om en specifik garanti om beräkningen av förmånen är beroende av de tillgodoräknade bosättningsperiodernas längd.

Varför ansåg EU-domstolen att garantipension är en minimiförmån?

EU-domstolens uttalanden i *Zaniewicz-Dybeck*-domen får förstås som att domstolen anser att det syfte som garantipensionen har, enligt vad den svenska regeringen uppgav inför domstolen, uppfyller den definition av en minimiförmån som utvecklats i det tidigare avgörandet *Browning*. Domstolen gör inte några kompletterande uttalanden i *Zaniewicz-Dybeck* om vad som karakteriserar en minimiförmån och det framstår därför inte som rimligt att domen ska uppfattas som att domstolen avser att ändra tidigare praxis om vad som utgör en minimiförmån. Det innebär att de uttalanden som domstolen gjorde i *Browning* fortfarande får anses gälla.

Redan förmånens namn – garantipension – förefaller ge en antydan om att det som avses är en minsta garanterad pension. Enligt domstolen ska den svenska regeringen också ha bekräftat att syftet med garantipensionen är att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå på så sätt att de garanteras en minimiinkomst som är större än

det belopp som de skulle ha fått om de bara fick inkomstgrundad pension då den är för låg eller till och med obefintlig. Garantipensionen utgår alltså som ett tillägg till den inkomstgrundade pensionen. Detta innebär att förmånen får inslag av en minimiförmån, eftersom den uppfyller en del av de kriterier som EU-domstolen utvecklade i *Browning*.

Något som däremot kan hävdas vara mera tveksamt är om garantipensionen är en specifik garanti. För garantipensionen gäller ett kvalifikationskrav om tre års bosättningsperiod. Garantipensionsnivån räknas sedan fram genom att det antal bosättningsperioder som den försäkrade kan tillgodoräkna sig, högst 40 år, beaktas. Det finns alltså 40 möjliga garantipensionsnivåer. Det kan invändas att det förhållandet att den enskildes garantipensionsnivå beräknas utifrån hans eller hennes antal fullgjorda bosättningsperioder måste anses medföra att det är fråga om ett minimibelopp som framkommer vid en normal tillämpning av reglerna om fastställande av rätten till pension på grund av bosättningsperioder. Det skulle då med stöd av domstolens uttalanden i *Browning* inte vara fråga om en specifik garanti, även om domstolen i det avgörandet inte uttryckligen nämner bosättningsperioder. Om den försäkrade endast kan tillgodoräkna sig ett mindre antal bosättningsperioder kan dessutom garantipensionsbeloppet bli mycket lågt. Så låga förmånsbelopp som det kan bli fråga om kan i praktiken inte anses garantera en skälig eller rimlig levnadsnivå, även om förmånen enligt de svenska förarbetena syftar till att garantera alla en rimlig ålderspensionsnivå.³³ Det bör också framhållas att garantipensionen har en närmast identisk utformning med Finlands folkpension, som är kategoriserad som en pensionsförmån. Kategoriseringen av Finlands folkpension har, som redovisats ovan, godtagits av Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Mot den angivna bakgrunden skulle det sålunda kunna hävdas att garantipensionen inte är en minimiförmån. Samtidigt bör det framhållas att syftet med Finlands folkpension enligt den finländska lagstiftningen anges vara att trygga försörjningen under ålderdomen, vilket skiljer sig från det syfte som den svenska garantipensionen anses ha i domen i *Zaniewicz-Dybeck*-målet. Som framgått ansåg domstolen att garantipension är en minimiförmån, vilket måste innebära att den funnit att det är fråga om en specifik garanti. Med hänsyn till att det saknas en närmare redovisning i domen om varför garantipensionen

³³ Prop. 1997/98:152, s. 39.

ska anses vara en specifik garanti är det inte möjligt att dra några närmare slutsatser om hur domstolen resonerat i frågan.

Sammanfattningsvis kan det endast konstateras att EU-domstolen motiverar sin bedömning att garantipension är en minimiförmån utifrån garantipensionens syfte. Kategoriseringen av garantipensionen som en minimiförmån förefaller bygga på att den syftar till att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå på så sätt att de garanteras en minimiinkomst som är större än det belopp som de skulle ha fått om de bara fick inkomstgrundad inkomstpension då den är för låg eller till och med obefintlig.

4.6 EU-domstolens uttalanden om beräkningen av garantipension

EU-domstolens uttalanden om beräkningen av garantipension förefaller vara svåra att förena med domstolens tidigare praxis och förarbetsuttalanden

Enligt EU-domstolens dom i målet *Zaniewicz-Dybeck* ska garantipension beräknas enligt bestämmelserna i artikel 50 i förordning 1408/71, jämförda med bestämmelserna i nationell lagstiftning, dock utan tillämpning av nationella bestämmelser, såsom de som är aktuella i det nationella målet, angående pro rata-beräkningen. Av domen framgår också att en beräkning av garantipension enligt artikel 50 i förordningen inte hindrar att förmånen beräknas med hänsyn till samtliga pensionsinkomster som den försäkrade faktiskt uppbär i andra medlemsstater.

EU-domstolens uttalanden skiljer sig från vad generaladvokaten uttalade i sitt förslag till avgörande i målet. Så som generaladvokatens förslag till avgörande får förstås anså han, med hänvisning till EU-domstolens dom i målet *Stinco och Panfilo*, att garantipensionen skulle beaktas två gånger: först vid beräkningen enligt artikel 46 i förordning 1408/71 av det teoretiska beloppet vid pro rata-beräkningen av den svenska inkomstgrundade pensionen och sedan som en minimiförmån enligt artikel 50 i förordning 1408/71.

Uttalandena i domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* och i generaladvokatens förslag till avgörande i målet förefaller vara svårförenliga. Domen har i Sverige av HFD, Pensionsmyndigheten och regeringen tolkats på det sättet att när det är fråga om en minimiförmån ersätter

den beräkningsmetod som anvisas i artikel 50 i förordning 1408/71 den allmänna beräkningsmetoden (pro rata temporis-metoden) som framgår av artikel 46 i förordning 1408/71.

Domen förefaller ge stöd för den tolkning som har gjorts i Sverige, eftersom domstolen uttryckligen när den besvarar den ställda frågan anger att ”när en medlemsstats behöriga institution beräknar en sådan minimiförmån som den i det nationella målet aktuella garantipensionen, ska den inte tillämpa vare sig artikel 46.2 eller artikel 47.1 d i förordningen” och att en ”sådan förmån ska beräknas enligt bestämmelserna i artikel 50 i förordning nr 1408/71, jämförda med bestämmelserna i nationell lagstiftning”.

Generaladvokatens uttalanden om att minimiförmånen ska beaktas två gånger får emellertid stöd av kommissionens förarbeten och av viss tidigare praxis samt av tidigare svenska förarbeten.

I kommissionens förarbeten anges följande beträffande syftet med artikel 50 i förordning 1408/71.³⁴ När arbetstagarens yrkesliv har varit ganska kortvarigt och det enligt de staters lagstiftning som han har omfattats av inte föreligger någon rätt till förmåner vid invaliditet, ålderdom eller till efterlevande då alla dennes försäkringsperioder beaktats, förekommer det ofta att det totala förmånsbelopp som ska utges av dessa stater inte når upp till den lagstadgade miniminivå som föreskrivs i en eller flera av dessa stater, trots att det teoretiska belopp som föreskrivs i artikel 35³⁵ redan höjts till denna miniminivå. Det föreslås därför att ett tillägg ska beviljas för att höja det belopp som utbetalas till den berörda personen till det minimibelopp som föreskrivs i lagstiftningen i den stat inom vars territorium han är bosatt, om villkoren för att bevilja detta minimum är uppfyllda genom att beakta alla försäkringsperioder.

Förarbeten till en EU-förordning ges i allmänhet inte någon större vikt för tolkningen av förordningen. Skälet till det är att förarbetena utformas av kommissionen medan förordningen beslutas av Europeiska unionens råd och Europaparlamentet – det anses därför inte vara säkert att rådet och parlamentet i alla delar har instämt i kommissionens tolkning. I det här fallet får dock förarbetsuttalandena stöd av EU-domstolens dom i målet *Stinco och Panfilo*. Av den domen följer att en minimiförmån som fastställts enligt en medlemsstats lagstiftning ska beaktas vid beräkningen av det teoretiska

³⁴ Kom 1966(8).

³⁵ Denna artikel motsvarar artikel 46 i förordning 1408/71 och artikel 52 i förordning 883/2004.

belopp som föreskrivs i artikel 46.2 a i förordning 1408/71. Detta ger stöd för att minimiförmåner inte endast ska beaktas enligt artikel 50 i förordning 1408/71, utan att de också ska fylla ut det teoretiska beloppet vid en beräkning enligt artikel 46.2. Placeringen av artikel 50 i kapitlet om ålderdom och dödsfall, bland övriga beräknings- eller tillägsbestämmelser kan också ge ett visst stöd för en sådan tolkning.

I de svenska förarbetena avseende lagstiftningsändringar för att anpassa den tidigare folkpensionen till EU:s samordningssystem angavs bl.a. följande.³⁶ I vissa fall kan en pro rata-pension bli lägre än det minimibelopp som enligt ett lands lagstiftning skulle utgå om den pensionsberättigade erhöll pension enligt bosättningslandets lagstiftning för de försäkrings- eller bosättningsstider som beaktats vid pro rata-beräkningen. Han är då enligt artikel 50 i förordningen berättigad till ett tillägg till pensionen, som uppgår till skillnaden mellan beloppen, från bosättningslandet under förutsättning att pension utges till honom enligt detta lands lagstiftning. Förarbetsuttalandena förefaller ge uttryck för samma tolkning som generaladvokaten gjorde i *Zaniewicz-Dybeck*-målet.

Det skulle också kunna hävdas att en tillämpning i enlighet med vad som anges i kommissionens förarbeten i större grad skulle uppfylla syftet med förordningen – att främja den fria rörligheten för arbetstagare, eftersom tillägget till den pro rata-beräknade förmånen vid en beräkning enligt artikel 46 (dvs. i steg 1) skulle få exporteras medan minimiförmånstillägget enligt artikel 50 (i steg 2) endast skulle kunna utgå vid bosättning i medlemsstaten.

Artikelns lydelse kan liksom domstolens uttalanden i målen *Torri* och *Browning* anföras till stöd för både den tolkning av domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* som gjorts i Sverige och den tolkning som generaladvokaten fört fram. Enligt artikelns lydelse ska bosättningsstaten betala ut ett tillägg motsvarande skillnaden mellan det totala förmånsbelopp som ska utbetalas enligt detta kapitel och minimiförmånsbeloppet. Av domstolens uttalanden i *Torri* följer att artikel 50 i förordning 1408/71 medför att, i de fall det i bosättningsstatens lagstiftning finns fastställt en minimiförmån, ska den förmån som bosättningsstaten ska betala ökas med ett tillägg som motsvarar skillnaden mellan summan av förmånerna från de olika medlemsstaterna och minimiförmånen. I *Browning* slår domstolen fast att en förmåns-

³⁶ SOU 1992:26 s. 91.

tagare som förordningen är tillämplig på har rätt att få utbetalt ”skillnaden” mellan summan av det totala förmånsbelopp som ska betalas ut enligt förordningen, dvs. den summa som framkommer vid den normala tillämpningen av reglerna om sammanläggning och proportionell beräkning som föreskrivs i artikel 46, samt minimiförmånen som garanteras enligt lagen i bosättningsstaten. Av artikelns lydelse och dessa praxisuttalanden följer sålunda att minimiförmånsbeloppet ska jämföras med summan av förmåner från alla medlemsländer. Det framgår dock inte tydligt om minimiförmånen redan ska ha beaktats vid beräkningen av bosättningsstatens andel av den summan eller om summan endast ska bestå av de nationella förmåner som inte är minimiförmåner.

Sammanfattningsvis är alltså EU-domstolens dom i *Zaniewicz-Dybeck*-målet svår att förena med kommissionens förarbetsuttalanden och tidigare praxis, vilket innebär att det finns en rättslig osäkerhet om hur minimiförmåner ska beräknas.

Alternativa tolkningar av Stinco och Panfilo respektive Zaniewicz-Dybeck som göra dessa domar förenliga med varandra

Zaniewicz-Dybeck-domen har enligt vad som redovisats ovan gett upphov till en rättslig osäkerhet om hur minimiförmåner ska beräknas. Mot den här bakgrunden uppkommer frågan om det är möjligt att tolka tidigare praxis på ett sätt som gör den förenlig med *Zaniewicz-Dybeck*-domen, eller om det är möjligt att tolka domen på ett sätt som gör den förenlig med tidigare praxis.

En alternativ tolkning av den tidigare praxis som domstolen utvecklade i *Stinco och Panfilo*-domen är att den domen ska uppfattas på det sättet att en minimiförmån endast ska fylla ut en pension som pro rata-beräknas. Eftersom den svenska inkomstgrundade pensionen inte pro rata-beräknas så kan garantipensionen därför inte fylla ut den inkomstgrundade pensionen. Med en sådan tolkning skulle domstolens dom i *Zaniewicz-Dybeck* gå att inordna i domstolens tidigare praxis. Generaladvokatens förslag till avgörande skulle då bygga på en missuppfattning om de svenska bestämmelserna avseende inkomstgrundad pension. En tolkning som innebär att en minimiförmån endast ska fylla ut pro rata-beräknade pensioner skulle emellertid leda till underliga resultat. Exempelvis skulle skyldigheten att betala ut en minimiförmån vid bosättning i en annan medlemsstat

vara beroende av om det finns en pension som ska pro rata-beräknas eller inte. Det är svårt att se rationella skäl bakom ett sådant utfall. När det gäller svenska förhållanden kan dessutom nämnas att garanti-pensionen i sig pro rata-beräknades före domen i *Zaniewicz-Dybeck*, trots att inkomstpensionen inte gjorde det, vilket visar att det i och för sig är möjligt att pro rata-beräkna garantipensionen oavsett hur den inkomstgrundade pensionen beräknas. Varken domen i *Stinco och Panfilo* (vars slutsatser domstolen får anses bekräfta i *Koschitzki*-domen) eller övrig praxis ger något konkret svar på hur minimiförmåner ska beräknas när den övriga ålderspensionen från medlemsstaten inte pro rata-beräknas, och det alltså inte finns något teoretiskt belopp att fylla ut. Det är därför inte säkert att beräkningen av en minimiförmån i steg 1 i ett sådant fall ska ske på det sätt som garanti-pensionen beräknades i Sverige före *Zaniewicz-Dybeck*-domen. Den framförda tolkningen – att en minimiförmån endast ska fylla ut en pension som pro rata-beräknas – förefaller med hänsyn till det sagda inte som helt konsekvent och skulle ge ett utfall som inte i alla delar förefaller vara rationellt. Tolkningen framstår därför inte som korrekt.

En alternativ tolkning av domen i *Zaniewicz-Dybeck* är att domstolen endast uttalade sig om vilka bestämmelser som var tillämpliga i just det aktuella fallet. Eftersom klaganden var bosatt i Sverige var artikel 50 tillämplig på beräkningen av hennes minimiförmån. Om hon däremot skulle vara bosatt i en annan medlemsstat skulle minimiförmånen i stället ha fyllt ut det teoretiska beloppet vid en beräkning enligt artikel 46, i enlighet med EU-domstolens dom i *Stinco och Panfilo*. Något stöd i domen eller i övrig praxis för att regelverket ska tillämpas på detta sätt finns dock inte. Inte heller artikelns placering i förordningen eller dess lydelse ger något klart stöd för tolkningen. Kommissionens förarbeten talar snarast emot en sådan tolkning. Den framförda tolkningen framstår därför inte som korrekt.

En ytterligare tolkning av domen i *Zaniewicz-Dybeck* är att domstolen endast uttalar sig om beräkningen i steg 2, dvs. när garanti-pensionen beräknas som en minimiförmån enligt artikel 50, och att det är underförstått att garantipensionen alltid också ska beräknas enligt artikel 46 (i steg 1). Med en sådan tolkning skulle domen följa samma princip för beräkningen som generaladvokaten angett i sitt förslag till avgörande. Domstolens till synes kategoriska uttalande att när man beräknar en sådan minimiförmån som garantipensionen ska man inte tillämpa vare sig artikel 46.2 eller artikel 47.1 d i förord-

ningen talar emellertid emot en sådan tolkning. Om artikel 46.2 är tillämplig i steg 1 kunde ju den nationella domstolen dessutom förväntas vilja få svar på den ställda frågan om artikel 47.1 d kan tillämpas på det sätt som gjorts i Sverige. Inte heller denna tolkning framstår därför som korrekt.

Garantipension ska beräknas i enlighet med uttalandena i Zaniewicz-Dybeck-domen

Ingen av de tre ovan beskrivna tolkningarna framstår som rimlig och det förefaller därför som att domarna i *Zaniewicz-Dybeck*-målet och *Stinco och Panfilo*-målet inte går att förena. Domstolen för i *Zaniewicz-Dybeck*-domen inte något resonemang om diskrepansen i förhållande till *Stinco och Panfilo*-domen. Ett möjligt skäl till oförenligheten mellan domarna kan vara att den svenska garantipensionen är annorlunda utformad och beräknas på ett annat sätt än den minimiförmån som prövades i *Stinco och Panfilo*, och att den domen därför inte kan ge någon vägledning för hur garantipensionen ska beräknas. Ett annat skäl kan vara att EU-domstolen i *Zaniewicz-Dybeck*-domen bestämt sig för att utveckla praxis i en ny riktning. Samtidigt kan det konstateras att Folkpensionsanstalten i Finland tillämpar förordning 1408/71 på den finska garantipensionen – som är kategoriserad som en minimiförmån – på motsvarande sätt som anges i *Zaniewicz-Dybeck*, dvs. genom att endast tillämpa artikel 50 och inte dessutom fylla ut det teoretiska beloppet för arbetspensionen eller folkpensionen (se avsnitt 6.3.2). Folkpensionsanstalten tillämpade bestämmelserna på detta sätt redan före *Zaniewicz-Dybeck*-domen.

Det går inte att komma ifrån att det efter domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* finns en rättslig osäkerhet om hur en minimiförmån ska beräknas. Eftersom EU-domstolen i *Zaniewicz-Dybeck*-domen specifikt uttalar sig om den svenska garantipensionen och eftersom uttalandena i denna dom ligger närmast i tiden, bör de ligga till grund för hur beräkningen av garantipension som en minimiförmån ska ske. Det innebär – i enlighet med den tolkning som HFD, Pensionsmyndigheten och regeringen har gjort – att när den svenska garantipensionen ska beräknas som en minimiförmån så ersätter den beräkningsmetod som anvisas i artikel 50 i förordning 1408/71 den allmänna beräkningsmetoden (pro rata temporis-metoden) som framgår av artikel 46 i förordning 1408/71.

EU-domstolens och HFD:s uttalanden om beräkningen

Av EU-domstolens dom i målet *Zaniewicz-Dybeck* följer alltså att garantipension ska beräknas enligt bestämmelserna i artikel 50 i förordning 1408/71, jämförda med bestämmelserna i nationell lagstiftning, dock utan tillämpning av nationella bestämmelser, såsom de som är aktuella i det nationella målet, angående pro rata-beräkningen. De nationella bestämmelser angående pro rata-beräkningen som domstolen hänvisar till finns i 67 kap. 25 § socialförsäkringsbalken och i Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2007:2. Enligt HFD:s efterföljande dom (HFD 2018 ref. 38) följer det av EU-domstolens dom att garantipensionen ska beräknas enligt svenska regler med beaktande av vad som föreskrivs i artikel 50 i förordningen. När det gäller EU-domstolens uttalande om bestämmelsen i 67 kap. 25 § socialförsäkringsbalken, som innebär att garantipension beräknas med hänsyn till kvoten mellan försäkringstiden och talet 40, uttalade HFD att begränsningen av förmånen till bosättningsperiod i Sverige strider mot förordningen. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska det enligt HFD därför även tas med sådana försäkrings- och bosättningsperioder som avses i artikel 50 i förordningen. Försäkrings- och bosättningsperioder i andra EU-länder ska sålunda beaktas.

Av EU-domstolens dom följer också att artikel 50 i förordning 1408/71 inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som föreskriver att den behöriga institutionen vid sin beräkning av en sådan minimiförmån som den aktuella garantipensionen ska ta hänsyn till samtliga pensionsinkomster som den försäkrade faktiskt uppbär i en eller flera andra medlemsstater. Enligt HFD:s dom innebär det att artikel 50 i förordning 1408/71 inte hindrar att bestämmelsen i 67 kap. 16 § socialförsäkringsbalken tillämpas enligt sin ordalydelse, dvs. så att den faktiska utländska ålderspensionen ingår i beräkningsunderlaget och därmed minskar garantipensionen.

Hur samordningen av garantipensionen som minimiförmån närmare går till redovisas i avsnitt 5.2.

5 Domens räckvidd och omfattning

5.1 Inledning

EU-domstolens prövning i målet *Zaniewicz-Dybeck* avser endast garantipension för den som är född 1938 eller senare. Domen kan emellertid få konsekvenser även för andra förmåner. Garantipension förekommer i ytterligare former, bl.a. garantipension till omställningspension, garantipension för den som är född 1937 eller tidigare, samt garantipension till änkepension. Dessa former av garantipension har till sin utformning vissa likheter med garantipension för den som är född 1938 eller senare. Även sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning har en liknande utformning.

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för domens konsekvenser för garantipension för den som är född 1938 eller senare samt analysera om domen får konsekvenser även för de andra ovan nämnda förmånerna som till sin utformning har vissa likheter med denna förmån.

5.2 Garantipension för den som är född 1938 eller senare

Att garantipension kategoriseras som en minimiförmån innebär att den i vissa avseenden rättsligt ska hanteras annorlunda jämfört med tidigare, eftersom den inte längre ska samordnas enligt de allmänna bestämmelserna i artikel 52¹ i förordning 883/2004. I stället ska specialregleringen av minimiförmåner i artikel 58² i förordningen tillämpas. Förändringen i det tillämpliga regelverket får konsekvenser för såväl beräkningen av förmånen som skyldigheten att betala ut den vid bosättning utanför Sverige.

¹ Artikel 46 i förordning 1408/71.

² Artikel 50 i förordning 1408/71.

Som beskrivits i avsnitt 4.1.3 tillämpades i fråga om beräkningen av garantipension tidigare de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepensioner. Som redovisats i avsnitt 4.6 följer det av EU-domstolens dom i målet *Zaniewicz-Dybeck* och den efterföljande domen från HFD (HFD 2018 ref. 38) att garantipension ska beräknas enligt reglerna i socialförsäkringsbalken med beaktande av vad som föreskrivs i artikel 58 i förordning 883/2004.

Detta medför att den i socialförsäkringsbalken föreskrivna begränsningen av förmånen i 67 kap. 25 § till bosättningsperiod i Sverige strider mot förordningen. Vid tillämpningen av den bestämmelsen ska det därför även tas med sådana försäkrings- och bosättningsperioder som avses i artikel 58 i förordningen. Försäkrings- och bosättningsperioder i andra EU-länder ska sålunda beaktas. Dessutom medför domstolarnas uttalanden att artikel 58 i förordning 883/2004 inte hindrar att bestämmelsen i 67 kap. 16 § socialförsäkringsbalken tillämpas enligt sin ordalydelse, dvs. så att den faktiska utländska ålderspensionen ingår i beräkningsunderlaget och därmed minskar garantipensionen.

Garantipension ska alltså beräknas helt i enlighet med nationella författningsbestämmelser men med beaktande av artikel 58 i förordning 883/2004 för dem som är bosatta i Sverige. Det innebär att beräkningen ska ske med hänsyn till sammanlagd försäkringsperiod i alla medlemsstater. För dem som trots sammanläggningen inte uppnår 40 års försäkringsperiod ska samtliga prisbasbeloppsanknutna belopp avkortas i enlighet med 67 kap. 25 § socialförsäkringsbalken. Dessutom ska utländska pensioner enligt 67 kap. 15–17 §§ ingå i beräkningsunderlaget.³

I förtydligande syfte följer nedan ett exempel på hur beräkningarna kan göras.

Exempel 1

En ogift kvinna som har bott och arbetat i Sverige i 20 år ansöker om ålderspension. Hon har tidigare även arbetat i Danmark i 10 år. Hennes svenska inkomstgrundade pension är 24 000 kronor. Hennes danska obligatoriska allmänna pension är 15 000 kronor. Den totala EES-tiden är 30 år.

Basnivån för ogifta är 2,13 prisbasbelopp (67 kap. 21 § andra stycket socialförsäkringsbalken). Prisbasbeloppet för år 2018 är 45 500 kronor.

³ Jfr Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande 2018-06-27, PRS 2018:2.

Tidigare beräkning

Enligt tidigare praxis skulle dels den oberoende förmånen beräknas, dvs. en beräkning enligt socialförsäkringsbalkens bestämmelser, dels en pro rata-beräkning göras. Vid beräkningen av det teoretiska beloppet tilldelades varje försäkringsperiod som fullgjorts i andra medlemsstater ett pensionsmässigt värde som motsvarade det genomsnittliga pensionsmässiga värdet för de svenska perioderna.

Den oberoende förmånen: $2,13 \times 45\,500 \times 20/40 - 24\,000 = \underline{24\,458 \text{ kronor}}$

Pro rata beräkningens teoretiska belopp: $2,13 \times 45\,500 \times 30/40 - (24\,000 / 20) \times 30 = 36\,686 \text{ kronor}$

Pro rata-beräkningens faktiska belopp: $36\,686 \times 20/30 = \underline{24\,458 \text{ kronor}}$

Förmånstagaren har rätt till det högsta av de framräknade beloppen men i detta fall är de lika stora.

Beräkning efter EU-domstolens dom

Garantipensionen ska beräknas helt i enlighet med nationella författningsbestämmelser men med beaktande av artikel 58 i förordning 883/2004 för dem som är bosatta i Sverige. Beräkningen görs alltså på motsvarande sätt som den tidigare beräkningen av den oberoende förmånen men med beaktande av alla bosättningsperioder inom EES och där även de utländska förmåner som föreskrivs i 67 kap. 15–20 §§ socialförsäkringsbalken ingår i beräkningsunderlaget. Här ska alltså den faktiska danska pensionen beaktas.

Garantipension: $2,13 \times 45\,500 \times 30/40 - (24\,000 + 15\,000) = \underline{33\,686 \text{ kronor}}$

Som nämnts ovan får kategoriseringen av garantipension som minimiförmån även betydelse för skyldigheten att betala ut förmånen vid bosättning utanför Sverige. Det framgår nämligen av artikel 58 i förordningen att minimiförmåner endast behöver betalas ut till personer som är bosatta i medlemsstatens territorium.

Pensionsmyndigheten har gjort bedömningen att bestämmelsen i artikel 58 innebär att det inte i någon situation finns en skyldighet att betala ut garantipension till en person som är bosatt i en annan medlemsstat.⁴ Pensionsmyndigheten har inte redovisat några skäl för sin bedömning, men det kan antas att bedömningen bygger på ett resonemang om att artikel 58, som utgör en specialreglering för minimiförmåner, går före den generella bestämmelsen om upphävande

⁴ Se Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande 2018-05-02, PRS 2018:1.

av krav på bosättning i artikel 7. Att artikel 58 har företräde framför artikel 7 får också stöd i doktrin.⁵ Det framstår därför i och för sig som riktigt att artikel 58 på detta sätt har företräde framför artikel 7.

Mot Pensionsmyndighetens bedömningen skulle dock kunna invändas att kapitel 5 i förordningen, där artikel 58 ingår, endast är tillämpligt på personer på vilka lagstiftningen om ålderspension i mer än en medlemsstat har tillämpats.⁶ Det skulle innebära att kapitel 5 i förordningen endast är tillämpligt på personer som har tjänat in en rätt till pension i mer än en medlemsstat. Det kan mot den bakgrunden hävdas att artikel 58 inte är tillämplig på personer som inte har rätt till pension från någon annan medlemsstat än Sverige. I så fall skulle den generella bestämmelsen i artikel 7, som inte finns i kapitel 5 i förordningen, vara tillämplig. Det skulle innebära att en person som inte har rätt till pension från någon annan medlemsstat än Sverige skulle ha rätt att få garantipension utbetald vid bosättning i andra medlemsstater. En sådan tillämpning skulle emellertid försätta en person, som under den delen av livet då garantipension kan tjänas in, har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet i en sämre position än den som har levt hela sitt liv i Sverige. Tillämpningen torde därför strida mot syftet med samordningsbestämmelserna. Med hänsyn härtill framstår det som rimligt att det – i enlighet med den bedömning som Pensionsmyndigheten har gjort – inte heller i den beskrivna situationen finns en skyldighet att enligt samordningsbestämmelserna betala ut garantipension till en person som är bosatt i en annan medlemsstat.

Även om det framstår som rimligt att det inte finns en skyldighet att betala ut garantipension till personer som är bosatta i andra medlemsstater så måste det framhållas att det finns en rättslig osäkerhet i frågan. Frågan om exportabiliteten av en minimiförmån har samband med frågan om hur en minimiförmån ska beräknas. Frågan om beräkningen av förmånen har behandlats i avsnitt 4.6, och som framgått där finns det en rättslig osäkerhet i hur samordningsbestämmelserna ska tolkas i det här avseendet. I det nämnda avsnittet redovisas två alternativa tolkningar av domstolens uttalanden om beräkningen av förmånen i *Zaniewicz-Dybeck*. Enligt de två alternativa tolkningarna skulle det enligt samordningsbestämmelserna finns en skyldighet att betala ut en pro rata-beräknad garantipension till per-

⁵ Se Fuchs & Cornelissen, *EU Social Security Law – A commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, 2015, s. 367.

⁶ *Ibid.*, s. 342.

soner som är bosatta i andra medlemsstater, även när garantipensionen är kategoriserad som en minimiförmån. Som framgått i avsnitt 4.6 framstår dock de alternativa tolkningarna av *Zaniewicz-Dybeck* som mindre rimliga.

Sammanfattningsvis instämmer vi i Pensionsmyndighetens bedömning att samordningsbestämmelserna bör ges den tolkningen att de inte innehåller någon skyldighet för Sverige att betala ut garantipension till personer som är bosatta i andra medlemsstater än Sverige.

5.3 Garantipension till omställningspension

5.3.1 Hur har förordning 883/2004 tillämpats på omställningspension och garantipension till omställningspension?

Hur har förordning 883/2004 tillämpats på omställningspension?

Socialförsäkringsbalken reglering av omställningspension har närmare redovisats i avsnitt 3.3. Som framgått där är omställningspension en efterlevandepension. Ålderspension och efterlevandepension regleras i samma kapitel i förordning 883/2004. Beräkningen av omställningspension och dess garantipension regleras sålunda väsentligen av samma bestämmelser i förordningen som ålderspensionsvarianten av garantipension. Omställningspension, som är inkomstgrundad, har samordnats enligt de allmänna bestämmelserna i artikel 50–57 i förordningen.

Rätten till omställningspension är inte beroende av att det fullgjorts ett visst antal försäkringsperioder. Det blir därför inte aktuellt att tillämpa sammanläggningsregeln (artikel 6 i förordningen) vid bedömningen av rätten till omställningspension. Beräkningen av omställningspension kan emellertid påverkas när förordningen är tillämplig, eftersom sammanläggning i de fallen ska ske vid bedömningen av om förvärvsvillkoret är uppfyllt. Som framgått i avsnitt 3.3 har uppfyllandet av förvärvsvillkoret betydelse för om hänsyn ska tas till pensionsbehållning som avser PGB för pliktjänstgöring, barnår och studier vid beräkningen av den faktiska pensionsbehållningen. Enligt förvärvsvillkoret måste det för den avlidne under minst fem år ha fastställts en PGI som uppgått till lägst två gånger det för respektive intjänandeår gällande inkomstbasbeloppet. Förvärvsvillkoret

måste vara uppfyllt antingen senast den 31 december året före dödsfallet eller med hänsyn till sådana år efter dödsfallet för vilka antagen pensionsbehållning ska beräknas. Om förordning 883/2004 är tillämplig ska försäkringsperioder i andra medlemsstater beaktas vid bedömningen av om förvärvsvillkoret är uppfyllt. Det krävs då att det för i vart fall ett år fastställts PGI i Sverige som uppgått till minst två basbelopp (jfr artikel 57 i förordning 883/2004). Förvärvsvillkoret kan då uppfyllas genom försäkring som anställd eller egen företagare i en annan medlemsstat under så lång tid att den totala försäkringstiden är minst fem år. För försäkringsperioden i andra medlemsstater ställs inte något krav på inkomsternas storlek.⁷

Sammanläggningsregeln ska också tillämpas vid bedömningen av om det s.k. kvalifikationsvillkoret för rätt till antagen pensionsbehållning är uppfyllt. Som framgått ovan ska en antagen pensionsbehållning beräknas om dödsfallet har inträffat före det år då den avlidne skulle ha fyllt 65 år och pensionsrätt för inkomstpension har fastställts för den avlidne för minst tre av de fem kalenderåren närmast före året för dödsfallet. Om det finns mindre än tre år – men minst ett år – med pensionsrätt i Sverige inom femårsperioden ska hänsyn tas till perioder som fullgjorts i andra medlemsstater. Kvalifikationskravet kan alltså i ett sådant fall uppfyllas genom att fullgjorda perioder i andra medlemsstater sammanläggs med de svenska perioderna. I de fallen pro rata-beräknas den antagna pensionsbehållningen i förhållande till de svenska periodernas andel av det totala antalet försäkringsperioder i alla medlemsstater.⁸

Hur har förordning 883/2004 tillämpats på garantipension till omställningspension?

Socialförsäkringsbalkens reglering av garantipension till omställningspension har närmare redovisats i avsnitt 3.3. Som framgått där krävs att den avlidne kan tillgodoräknas en försäkringstid om minst tre år, för att den efterlevande ska ha rätt till garantipension (81 kap. 2 § socialförsäkringsbalken). När förordningen är tillämplig kan detta krav uppfyllas genom tillämpning av sammanläggningsregeln (artikel 6 i förordningen). En sådan tillämpning innebär att försäkringsperio-

⁷ Se prop. 1997/98:151, s. 268 och 269, samt Pensionsmyndighetens vägledning 2010:7 version 5, s. 79–81.

⁸ Se Pensionsmyndighetens vägledning 2010:7 version 5, s. 86–89.

der i andra medlemsstater ska läggas samman med den svenska tiden, om minst ett års försäkringstid finns i Sverige. Sammanläggning ska också (enligt artikel 57) ske om den avlidne inte har minst ett års försäkringstid i någon medlemsstat och Sverige är den stat som sökanden senast har varit försäkrad i.⁹

Enligt sammanläggningsregeln ska sammanläggning ske av försäkringsperioder som fullgjorts enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat som om de vore perioder som fullgjorts enligt den lagstiftning som institutionen tillämpar. Försäkringsperioder som anges av andra medlemsstater läggs samman utan ifrågasättande av deras karaktär.¹⁰ Detta innebär att om lagstiftningen i ett annat land erkänner arbetsperioder som försäkringsperioder så ska dessa perioder läggas samman med de svenska försäkringsperioderna, även om den svenska lagstiftningen endast erkänner bosättningsperioder som försäkringstid.

Som faktisk försäkringstid räknas enligt huvudregeln tid när en person ska anses ha varit bosatt i Sverige (81 kap. 5 § socialförsäkringsbalken som hänvisar till bl.a. 67 kap. 5 §). Till följd av förordningens princip om ett lands lagstiftning och bestämmelserna om fastställande av tillämplig lagstiftning (artikel 11–13) gäller detta emellertid inte i vissa fall. Bestämmelserna om tillämplig lagstiftning anger som huvudregel att arbetslandets lagstiftning ska tillämpas oavsett om personen är bosatt i en annan medlemsstat. Det innebär, tillsammans med bestämmelsen att endast ett lands lagstiftning är tillämplig, att personen ska omfattas av arbetslandets lagstiftning vad gäller samtliga förmåner som är omfattade av förordningens tillämpningsområde oavsett om de har arbete eller bosättning som grund för försäkringen. Av bestämmelserna följer att den som är bosatt i en annan medlemsstat men arbetar i Sverige får tillgodoräkna sig den tid som arbetet pågår som faktisk försäkringstid, samtidigt som en person som är bosatt i Sverige men arbetar i en annan medlemsstat inte får tillgodoräkna sig någon försäkringstid under den tid som arbetet pågår.¹¹

⁹ Se Pensionsmyndighetens vägledning 2010:4 version 6, s. 53 och 54, samt Pensionsmyndighetens vägledning 2010:7 version 5, s. 82 och 83.

¹⁰ Administrativa kommissionens beslut H6 av den 16 december 2010.

¹¹ EU-domstolens dom i målet *Kits van Heijningen* (C-2/89, EU:C:1990:183), punkterna 21 och 22; se även 2 kap. 5 § och 4 kap. 5 § socialförsäkringsbalken samt Pensionsmyndighetens vägledning 2010:7 version 5, s. 73.

Före domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* beräknades garantipension till omställningspension enligt artikel 52 i förordning 883/2004 när den avlidne haft försäkringsperioder i både Sverige och annan medlemsstat. Om sammanläggningsregeln använts för att uppnå kvalifikationskravet om tre års försäkringstid gjordes endast en beräkning enligt pro rata temporis-metoden. Om däremot någon sammanläggning inte var nödvändig för att uppnå kvalifikationskravet gjordes såväl en beräkning enligt pro rata temporis-metoden som en beräkning av den oberoende förmånen och den efterlevande hade då rätt till det högsta av de två beräknade beloppen.¹²

Som framgått ovan ska garantipension till omställningspension beräknas med hänsyn till faktisk försäkringstid och med tillgodoräknade av framtida försäkringstid. Vid beräkningen av det teoretiska beloppet var den faktiska försäkringstiden summan av alla försäkringsperioder som fullgjorts i alla medlemsstater. Vid beräkningen av den framtida försäkringstiden gäller som nämnts ett krav om att den avlidne, för att få tillgodoräkna sig hela den resterande tiden t.o.m. det år han eller hon skulle ha fyllt 64 år, ska kunna tillgodoräknas faktisk försäkringstid med minst fyra femtedelar av tiden från det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet (81 kap. 7 § socialförsäkringsbalken). Vid bedömningen av kravet beaktades, när det teoretiska beloppet skulle beräknas, om den avlidne fullgjort försäkringsperioder i andra medlemsstater.¹³

Vid beräkningen av det teoretiska beloppet tilldelades, på liknande sätt som för garantipension till ålderspension, försäkringsperioder som fullgjorts i andra medlemsstater ett pensionsmässigt värde som motsvarade det genomsnittliga värdet hos de svenska perioderna och som minskade garantipensionen. Det pensionsmässiga värdet räknades fram genom att den svenska inkomstgrundade efterlevandepensionen dividerades med antalet svenska försäkringsperioder (inklusive framtida försäkringstid). För att få fram det teoretiska beloppet minskades därefter garantipensions basnivå (efter eventuell avkortning) med produkten av det pensionsmässiga värdet och det totala antalet försäkringsperioder i alla medlemsstater.¹⁴

Vid beräkningen av den oberoende förmånen gjordes avdrag med efterlevandepension som inte kan likställas med garantipension från

¹² Pensionsmyndighetens vägledning 2010:7 version 5, s. 83 och 84.

¹³ *Ibid.*, s. 102.

¹⁴ *Ibid.*, s. 99–101.

en annan medlemsstat endast om garantipensionen beräknades med framtida försäkringstid, samt pensionen från den andra medlemsstaten också beräknades med framtida försäkringstid eller var oberoende av försäkringstid (artikel 54.2 förordningen).¹⁵

Garantipension till omställningspension ska enligt svensk rätt betalas ut enbart till personer som är bosatta i Sverige (5 kap. 14 § socialförsäkringsbalken). Förordningens exportabilitetsprincip medförde dock att förmånen betalades ut även om den förmånsberättigade bosatte sig i en annan medlemsstat (artikel 7).¹⁶

5.3.2 Garantipension till omställningspension är en minimiförmån

Vår bedömning: Garantipension till omställningspension är en sådan minimiförmån som regleras av artikel 58 i förordning 883/2004.

Skälen för bedömningen: Garantipension till omställningspension är en efterlevandepension och skiljer sig därför i vissa avseenden från garantipension för den som är född 1938 eller senare, som är en ålderspension. En väsentlig skillnad är att garantipension till omställningspension betalas ut till den efterlevande maken och syftar till att ge en kompletterande inkomst för den efterlevande. Syftet är alltså inte att garantipension till omställningspension ska utgöra en garanti för den efterlevandes grundläggande försörjning. Storleksnivån på garantipension till omställningspension bestämdes också för att ge ett liknande nettoutfall som kunde fås inom ramen för det tidigare pensionssystemet med folkpension m.m. och har därmed inte någon konkret anknytning till en minsta skälig levnadsnivå.¹⁷

De båda garantipensionsformerna har emellertid också många likheter. Båda typerna av förmån är ett grundskydd och är konstruerade som en garantipension, dvs. förmånerna utges endast i de fallen det inte finns någon intjänad inkomstgrundad pension eller endast en låg sådan.¹⁸ Förmånerna tjänas också in genom bosättning i Sverige, där maximalt 40 år kan tillgodoräknas och där varje år

¹⁵ Ibid., s. 101 och 102.

¹⁶ Ibid., s. 106.

¹⁷ Prop. 1999/2000:91, s. 122, 123, 137 och 138.

¹⁸ Ibid., s. 133.

under detta tak minskar pensionens basnivå med $1/40$. En skillnad är dock att vid beräkningen av garantipension till omställningspension får även framtida försäkringstid tillgodoräknas förmånstagaren. Basnivån för förmånerna är densamma men minskningen av basnivån med inkomstgrundad pension, om sådan finns, sker på olika sätt.

Som framgått regleras ålderspension och efterlevandepension i samma kapitel och av väsentligen samma bestämmelser i förordning 883/2004. Bedömningen av om garantipension till omställningspension är en minimiförmån bör därför ske på samma sätt som för garantipension för den som är född 1938 eller senare.

I domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* fäste EU-domstolen vid bedömningen av att garantipension för den som är född 1938 eller senare är en minimiförmån vikt vid att syftet med förmånen var att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå på så sätt att de garanteras en minimiinkomst som är större än det belopp som de skulle ha fått om de bara fick inkomstgrundad inkomstpension då den är för låg eller till och med obefintlig. Garantipension till omställningspension har en i det närmaste identisk konstruktion, vilket talar starkt för att även denna förmån är att anse som en minimiförmån enligt förordningen. Det förhållandet att garantipension till omställningspension enligt förarbetena inte syftar till att ge den efterlevande en skälig levnadsnivå – utan endast har till syfte att ge en kompletterande inkomst – och att storleksnivån på förmånen bestämts för att ge ett liknande nettoutfall som kunde fås enligt det tidigare pensionssystemet skulle kunna tala för att det inte är fråga om en minimiförmån. Samtidigt korresponderar förmånernas basnivåer, vilket innebär att förmånsbeloppen är av samma storleksordning. I praktiken kan garantipension till omställningspension därför anses tillförsäkra en skälig levnadsnivå under den begränsade tid som förmånen betalas ut. Även garantipension till omställningspension kan därmed – i enlighet med domstolens resonemang i *Zaniewicz-Dybeck* – anses tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå på så sätt att de garanteras en minimiinkomst som är större än det belopp som de skulle ha fått om de bara fick inkomstgrundad pension då den är för låg eller till och med obefintlig. Garantipension till omställningspension bör med hänsyn till EU-domstolens ställningstagande i målet *Zaniewicz-Dybeck* därmed anses vara en minimiförmån.

5.3.3 Beräkning av garantipension till omställningspension som minimiförmån

Vår bedömning: Garantipension till omställningspension ska beräknas enligt artikel 58 i förordningen. Det innebär att det inte finns någon skyldighet enligt förordningen att betala ut sådan garantipension vid bosättning i ett annat land än Sverige. Beräkningen av förmånen ska ske med hänsyn till sammanlagd faktisk försäkringstid i alla medlemsstater samt framtida försäkringstid baserad på den faktiska försäkringstiden. Förordningen hindrar inte att bestämmelserna i socialförsäkringsbalken tillämpas i fråga om avkortning av basnivån med hänsyn till att försäkringstiden är kortare än 40 år. Förordningen hindrar inte heller tillämpningen av balkens bestämmelser om att utländsk omställningspension som inte kan likställas med garantipension får minska garantipensionen.

Skälen för bedömningen: På motsvarande sätt som för garantipension för den som är född 1938 eller senare innebär domen att garantipension till omställningspension inte längre ska beräknas med beaktande av de allmänna samordningsbestämmelserna i förordningen (artikel 52 m.fl.). Beräkningen av garantipensionen ska alltså inte längre göras enligt pro rata temporis-metoden. I stället ska garantipension till omställningspension beräknas i enlighet med nationella författningsbestämmelser men med beaktande av artikel 58 i förordningen. Bestämmelsen i artikel 58 innebär att det inte längre finns något krav på att garantipension till omställningspension ska betalas ut till dem som är bosatta i andra medlemsstater än Sverige (jfr vad som i avsnitt 5.2 ovan anförts i denna fråga beträffande garantipension för den som är född 1938 eller senare). Dessutom ska beräkningen av förmånen ske med hänsyn till sammanlagd faktisk försäkringstid i alla medlemsstater samt framtida försäkringstid baserad på den faktiska försäkringstiden. För dem som trots sammanläggningen inte uppnår 40 års försäkringstid ska garantipensionens basnivå avkortas i enlighet med 81 kap. 12 § socialförsäkringsbalken. Utländsk omställningspension som inte kan likställas med garantipension ska enligt 81 kap. 9 och 11 §§ socialförsäkringsbalken minska garantipensionen till omställningspension.

5.4 Garantipension för den som är född 1937 eller tidigare

5.4.1 Nuvarande reglering

Allmänt om ålderspension för den som är född 1937 eller tidigare

Personer som är födda 1937 eller tidigare omfattas inte av det reformerade pensionssystemet. I samband med att pensionssystemet reformerades gjordes emellertid bestämmelserna om även för denna åldersgrupp. Utformningen syftade till att säkerställa att den pensionsberättigade får en pensionsförmån som motsvarar de förmåner som han eller hon med stöd av de tidigare reglerna hade rätt till.

Som redovisats i avsnitt 4.1.2 omfattade den tidigare ålderspensioneringen folkpensionering och tilläggs pensioneringen ATP. Folkpensioneringen, som var ett grundskydd, innefattade flera förmåner av vilka de viktigaste var folkpension och pensionstillskott. En viktig del av grundskyddet var också skatteförmånen särskilt grundavdrag. Grundskyddet kompletterades med de särskilda folkpensionsförmånerna särskilt pensionstillägg, hustrutillägg, barn tillägg, handikappersättning och vårdbidrag i deras dåvarande form, bostadstillägg för pensionärer samt särskilt bostadstillägg för pensionärer.

Folkpensionen utgavs ursprungligen med enhetliga belopp som var desamma för alla och var således oberoende av den försäkrades tidigare inkomster, avgiftsbetalning, försäkringstid etc. Senare gjordes dock folkpension beroende av försäkringstid. Denna tid beräknades antingen utifrån år med pensionspoäng¹⁹ (max 30 år och för varje år under detta tak som personen saknade minskade folkpensionen med 1/30) eller utifrån bosättningsår (max 40 år och för varje år under detta tak som personen saknade minskade folkpensionen med 1/40), beroende på vad som blev mest förmånligt för den försäkrade. Pensionstillskottet, som utgick som ett tillägg till folkpensionen, kom till för att minska de ekonomiska skillnaderna mellan de pensionärer som hade och de som inte hade ATP. Det årliga pensionstillskottet till hel ålderspension var 56,9 procent av prisbasbeloppet och tillskottet minskades med den ATP och utländska pension som betalades ut. Om folkpensionen betalades ut med ett minskat antal 30- eller 40-delar på grund av att pensionspoäng eller bosättningsstid inte

¹⁹ Som år med pensionspoäng räknades år med PGI, dvs. år då personens inkomster översteg basbeloppet.

fanns i tillräcklig omfattning, gällde motsvarande minskning för pensionstillskottet.

Enligt de nuvarande bestämmelserna i socialförsäkringsbalken kan personer födda 1937 eller tidigare få allmän ålderspension i form av tilläggs pension och garantipension. Tilläggs pensionen motsvarar ATP-delen i det tidigare pensionssystemet och den folkpension som grundades på antalet år med pensionspoäng. Garantipensionen är för denna åldersgrupp utformad för att ersätta det tidigare grundskyddet i form av folkpension (i den del denna inte motsvaras av tilläggs pension), pensionstillskott och särskilt grundavdrag vid beskattning. Den centrala utgångspunkten var att i princip ingen pensionär skulle få ett sämre ekonomiskt nettoutfall än före omläggningen från folkpension till garantipension.

Närmare om garantipension för den som är född 1937 eller tidigare

Den här formen av garantipension syftar till att den pensionsberättigade ska få en pensionsförmån till ett belopp som motsvarar värdet av grundskyddet i det tidigare pensionssystemet, dvs. det särskilda grundavdraget, den bosättningsbaserade folkpensionen och pensionstillskottet.

Garantipension till en försäkrad som är född 1937 eller tidigare lämnas enligt huvudregeln endast om han eller hon enligt den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring var berättigad till folkpension i form av ålderspension vid utgången av 2002 (66 kap. 2 § socialförsäkringsbalken). För det krävdes bl.a. att den försäkrade kunde tillgodoräkna sig minst tre bosättningsår eller år med ATP-poäng.

Garantipension kan under vissa förutsättningar lämnas även till den som inte var berättigad till folkpension i form av ålderspension före utgången av 2002 (6 kap. 27 § lagen [2010:111] om införande av socialförsäkringsbalken). En person som före utgången av 2002 hade tillgodoräknats bosättningstid i Sverige enligt de dåvarande bestämmelserna kan nämligen i vissa fall få tillgodoräkna sig sin bosättningstid utomlands och därigenom uppfylla kvalificeringskravet på minst tre års bosättning i Sverige. Bosättningstiden utomlands får då också tillgodoräknas vid beräkningen av antalet 40-delar för den bosättningsbaserade folkpensionen i beräkningsunderlaget till garanti-

pensionen. För att få tillgodoräkna sig bosättningsstiden utomlands krävs, utöver att personen tillgodoräknats bosättningsstid i Sverige före utgången av 2002, att han eller hon varit bosatt i Sverige under sammanlagt minst tio år från och med det 16:e levnadsåret. Det krävs också att personen har varit bosatt i Sverige oavbrutet sedan en viss tid – minst två år och högst fem år, beroende på födelseår – omedelbart före ansökan om ålderspension. Dessutom får bosättningsstiden utomlands inte ge rätt till en utländsk pension som kan betalas ut vid bosättning i Sverige.

Vid beräkning av garantipension används ett särskilt beräkningsunderlag. I underlaget ingår pensionärens pensionsinkomster (utom privat pension) beräknade enligt det tidigare regelsystemet. I beräkningsunderlaget ska ingå (66 kap. 5 § andra stycket):

- inkomstgrundad ålderspension i form av tilläggspension,
- änkepension,
- svensk tjänstepension,
- ålders-, efterlevande- och förtidspension enligt utländsk lagstiftning samt utländsk tjänstepension,
- ett belopp motsvarande den folkpension i form av ålderspension som enligt äldre bestämmelser skulle ha lämnats till den försäkrade, till den del denna pension inte motsvaras av tilläggspension,
- ett belopp motsvarande det pensionstillskott som skulle ha lämnats till den försäkrade, och
- andra förmåner som är att anse som folkpension i form av ålderspension.

Utländska ålders-, efterlevande- och förtidspensioner ska endast ingå i beräkningsunderlaget om mottagaren varit skattskyldig för dem i Sverige (66 kap. 12 § socialförsäkringsbalken). När ett belopp motsvarande pensionstillskottet ska beräknas ska dock tillskottet avräknas mot all utländsk pension (66 kap. 14 §). Det är vidare endast den del av folkpensionen som inte motsvaras av det så kallade folkpensionstillägget i tilläggspensionen som ska ingå vilket bl.a. innebär att om så kallad bosättningsbaserad folkpension är högre än folkpensionstillägget som beräknas utifrån år med pensionspoäng så är det mellanskillnaden som ska tas med i beräkningsunderlaget.

Eftersom vissa år som tidigare likställdes med år med pensionspoäng inte ingår vid beräkning av tilläggspensionens folkpensionstillägg, ska de i stället ingå vid beräkningen av folkpensionen i beräkningsunderlaget för garantipensionen (66 kap. 13 § första stycket 2).

Beroende på hur stort det framräknade beräkningsunderlaget är ska det sedan räknas upp för att kompensera för det tidigare gällande särskilda grundavdraget (66 kap. 17–20 §§ socialförsäkringsbalken). Det uppräknade beräkningsunderlaget motsvarar pensionärens sammanlagda bruttopension, som efter beskattning ska ge ett i princip lika stort nettobelopp som pensionären hade före omläggningen från folkpension till garantipension.

Slutligen räknas den årliga garantipensionen ut som differensen mellan å ena sidan beräkningsunderlaget och å andra sidan summan av sådan tilläggspension, tjänstepension, änkepension, utländsk pension och sådana andra förmåner som är att anse som folkpension i form av ålderspension och som har ingått i beräkningsunderlaget (66 kap. 21 §). Den framräknade garantipensionen motsvarar värdet av grundskyddet i det tidigare pensionssystemet, dvs. det särskilda grundavdraget, den bosättningsbaserade folkpensionen och pensions-tillskottet.

Hur har förordning 883/2004 tillämpats på garantipension för den som är född 1937 eller tidigare?

För rätt till garantipension krävs att den försäkrade var berättigad till folkpension i form av ålderspension vid utgången av år 2002. För det krävdes bl.a. att den försäkrade kunde tillgodoräkna sig minst tre bosättningsår eller år med ATP-poäng. För att uppfylla detta krav kan försäkrings- eller bosättnings-tid intjänad i andra medlemsstater läggas samman med tid i Sverige. Ett krav för sådan sammanläggning är dock att den pensionsberättigade kan tillgodoräknas minst ett års försäkringstid i Sverige (artikel 6, 52 och 57 förordningen).²⁰

Vid sammanläggning sker en andelsberäkning med tillämpning av förordningens pro rata temporis-princip. Denna andelsberäkning sker vid fastställande av de belopp i beräkningsunderlaget som ersätter den bosättningsbaserade folkpensionen och pensionstillskottet. Dessa belopp i beräkningsunderlaget motsvarar alltså ett proportio-

²⁰ Se även Pensionsmyndighetens vägledning 2010:3 version 3, s. 59 och 60, samt Pensionsmyndighetens vägledning 2010:7 version 5, s. 36 och 62.

nettl beräknat pensionsbelopp som den pensionsberättigade har rätt till från vart och ett av de länder som han eller hon har tjänat in pensionsrätt i. Pro rata temporis-beräkningen sker sålunda innan beräkningsunderlaget fastställs, dvs. i beräkningsunderlaget ingår det belopp som den pensionsberättigade har rätt att få utbetalt till sig.²¹

Som beskrivits ovan kan garantipension under vissa förutsättningar genom tillgodoräknande av bosättningstid utomlands lämnas till en person trots att denne inte var berättigad till folkpension i form av ålderspension före utgången av 2002 (6 kap. 27 § lagen om införande av socialförsäkringsbalken). Sammanläggningsregeln kan i de fallen inte tillämpas för att uppfylla förutsättningarna för tillgodoräknande av bosättningstid utomlands. Bosättningsperioder i en annan medlemsstat får sålunda inte läggas samman med bosättningstid i Sverige för att uppfylla kraven på oavbruten bosättning och minst 10 års sammanlagd bosättning (se bilaga XI till förordningen).²²

Som har framgått ovan ingår vissa utländska pensioner i beräkningsunderlaget för garantipension. Detta medför att utländsk pension påverkar storleken av den övergångsvisa garantipensionen. I förarbetena görs bedömningen att det inte är fråga om en sådan minskningsregel som anges i förordning 1408/71, som var tillämplig vid införandet av bestämmelserna om garantipension, eftersom samordningen med utländsk pension inte innebär att den pensionsberättigades brutto- eller nettopension sänks. Omläggningen till garantipension innebär i stället att bruttopensionen höjdes i syfte att den pensionsberättigade skulle kunna erlägga skatt på pensionsinkomsten, utan att nettopensionen för den skull blir lägre än vad den var före omläggningen.²³

Den som vid utgången av 2002 fick bosättningsbaserad folkpension utbetald till utlandet har enligt lagen om införande av socialförsäkringsbalken rätt att också få garantipension utbetald till utlandet och beräknad på samma sätt som skulle ha gjorts vid bosättning i Sverige (2 kap. 18 §). För den som inte omfattas av den bestäm-

²¹ *Garantipension för personer födda år 1937 eller tidigare* (prop. 1999/2000:127), s. 109, och *Garantipension och bosättningslägg för personer födda år 1937 eller tidigare* (SOU 1999:17), s. 218–220.

²² Se även Pensionsmyndighetens vägledning 2010:3 version 3, s. 60–63, och Pensionsmyndighetens vägledning 2010:7 version 5, s. 35.

²³ Prop. 1999/2000:127, s. 111.

melsen medför förordningen att garantipension betalas ut även om den förmånsberättigade bosätter sig i en annan medlemsstat (artikel 7 förordningen).²⁴

5.4.2 Garantipension för den som är född år 1937 eller tidigare är inte en minimiförmån

Vår bedömning: Garantipension för den som är född 1937 eller tidigare är inte en sådan minimiförmån som regleras av artikel 58 i förordning 883/2004.

Skälen för bedömningen: Garantipension för den som är född 1937 eller tidigare är en ålderspension och utgör ett grundskydd för dem som helt saknar rätt till inkomstrelaterad pension. Den ger också en viss utfyllnad till dem med inkomstrelaterad pension.²⁵ Förmånen syftar till att ge kompensation för den bosättningsbaserade folkpension och det pensionstillskott som den pensionsberättigade vid reformeringen av pensionsystemet uppbar eller vid tiden för ansökan om ålderspension skulle haft rätt till enligt tidigare regler. Den syftar också till att kompensera de pensionsberättigade för borttagandet av det särskilda grundavdraget vid beskattning. Förmånens storlek är beroende av den tilläggspension och den tjänstepension som den pensionsberättigade hade rätt till. Den påverkas också av utländsk ålders-, efterlevande- och förtidspension och utländsk tjänstepension.

Det är alltså i likhet med garantipension för den som är född 1938 eller senare fråga om ett grundskydd. Förmånen utgår också som ett tillägg, men syftet med tillägget är inte att garantera en lägsta pensionsnivå. Syftet är att garantera den pensionsberättigade en pensionsförmån som motsvarar de förmåner som han eller hon med stöd av tidigare regler hade rätt till. Garantipensionen utgår alltså för att ge samma utfall för den enskilde som vissa tidigare pensionsförmåner.

Beräkningen av garantipensionen är tämligen komplicerad och har ett direkt samband med de förmåner enligt det tidigare pensionsystemet som garantipensionen är avsedd att ersätta. Det finns därför anledning att väga in syftet med de tidigare förmånerna vid

²⁴ Se även Pensionsmyndighetens vägledning 2010:7 version 5, s. 62.

²⁵ Prop. 1999/2000:127, s. 110.

bedömningen av om det är fråga om en sådan minimiförmån som regleras i artikel 58 i förordningen.

De tidigare pensionsförmåner som är relevanta i sammanhanget är den bosättningsbaserade folkpensionen, pensionstillskottet och det särskilda grundavdraget. Den bosättningsbaserade folkpensionen var ett grundskydd som tjänades in genom bosättning i Sverige och vars storlek var oberoende av den försäkrades tidigare inkomster. Förmånens storlek var också oberoende av övriga pensionsinkomster. Folkpensionen utgick inte som ett tillägg till en eventuell inkomstgrundad pension utan kan i stället sägas ha utgjort den grund på vilken inkomstgrundad pension lades till. Folkpensionen uppvisar till sin konstruktion stora likheter med den pensionsförmån som EU-domstolen prövade i domen i målet *Browning*, och som inte ansågs vara en minimiförmån. Folkpensionen kan mot den bakgrunden inte anses ha varit en minimiförmån.

Garantipensionen ska också kompensera för det tidigare pensionstillskottet, som var ett tillskott till folkpensionen. Detta beräknades utifrån försäkringstiden för folkpensionen och minskades med den ATP och utländska pension som betalades ut. Det var alltså fråga om ett tillägg till folkpensionen. Syftet med förmånen var att minska de ekonomiska skillnaderna mellan de pensionärer som hade ATP och de pensionärer som inte hade sådan pension. Pensionsstillskottet samordnades inte som en minimiförmån under den tid det tidigare pensionsystemet tillämpades.²⁶ Pensionstillskottets utformning och syfte skulle dock, med hänsyn till EU-domstolens uttalanden i målet *Zaniewicz-Dybeck*, kunna anses uppvisa vissa likheter med en minimiförmån. Om pensionstillskottet hade utgjort hela det tidigare grundskyddet, hade det möjligen kunnat anses vara en minimiförmån. Eftersom pensionstillskottet endast var en av flera förmåner inom det tidigare grundskydd som garantipensionen ersätter, kan den förmånen dock inte betraktas isolerad vid bedömningen av hur garantipensionen ska kategoriseras.

Slutligen kompenserar garantipensionen även för borttagandet av det särskilda grundavdraget. Detta avdrag innebar att inkomstskatten reducerades eller bortföll, om pensionsinkomsterna låg inom ett visst intervall. Effekten av avdraget var att den pensionsberättigade fick en högre nettopension, eftersom en mindre andel av pensionen beskattades. Det var alltså inte fråga om en självständig

²⁶ Prop. 1999/2000:127 s. 107 och 108.

förmån utan ett skatteavdrag som höjde nettobeloppen för de olika pensionsförmåner som den enskilde hade rätt till.

Garantipensionen är sålunda inte en enhetlig förmån utan den ersätter ett antal tidigare förmåner. En av de förmåner den ersätter, folkpension, är inte en minimiförmån medan en annan, pensionstillskott, till syfte och utformning kan anses uppvisa vissa likheter med en minimiförmån. Garantipensionen ersätter inte heller hela det tidigare grundskyddet, eftersom den del av folkpensionen som beräknades i förhållande till antalet tillgodoräknade år med ATP-poäng – och som var en del av det tidigare grundskyddet – utges i form av tilläggs pension. Någon självständig rätt till de olika tidigare pensionsförmånerna finns inte längre. Den rätt som finns för personer födda år 1937 och tidigare är i stället till garantipensionen. Även om förmånen beräknas med utgångspunkt i hur de tidigare förmånerna beräknades torde det inte vara möjligt att t.ex. bryta ut det tidigare pensionstillskottet och beräkna den delen av garantipensionen som en minimiförmån. I stället måste en helhetsbedömning göras av garantipensionen.

Som framgått kompenserar den aktuella varianten av garantipension de försäkrade för ett antal tidigare förmåner med sinsemellan olika konstruktioner och syften. Merparten av de tidigare förmåner som utgör underlag för beräkningen av garantipensionen kan inte betraktas som minimiförmåner. Det bör också framhållas att frågan om vilka av de tidigare förmånerna som ska finnas med i beräkningen av garantipensionen är individuellt, t.ex. torde vissa personer inte få räkna med något pensionstillskott. EU-domstolens dom i *Zaniewicz-Dybeck* kan inte ge någon direkt ledning för hur denna form av garantipension ska kategoriseras, eftersom syftet med förmånen är ett helt annat än syftet med den förmån som prövades i domen. Vid en helhetsbedömning av förmånen, innefattande förmånens syfte och det sätt på vilken den beräknas, anser vi att det inte kan anses vara fråga om en specifik garanti som har till ändamål att tillförsäkra dem som åtnjuter sociala trygghetsförmåner en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter. Förmånen är därför inte en sådan minimiförmån som regleras av artikel 58 i förordning 883/2004.

5.5 Garantipension till änkepension

5.5.1 Nuvarande reglering

Änkepension

Änkepension är en efterlevandepension som i vissa fall kan beviljas änkor. Förmånen håller på att fasas ut och kan endast beviljas en änka som var gift med den avlidne vid utgången av år 1989 (se 83 kap. 4 och 5 §§ socialförsäkringsbalken). En änka har i första hand rätt till omställningspension och garantipension till omställningspension, men kan också ha rätt till en viss del av änkepensionen. Endast den del av änkepensionen som överstiger omställnings- och garantipensionen betalas ut (se 77 kap. 11 och 12 §§). En skillnad mellan omställningspension och änkepension är att omställningspension endast utges under en begränsad tid medan änkepension till övervägande del är livsvarig (jfr 77 kap. 18 §). När rätten till omställningspensionen och garantipensionen till omställningspensionen upphör, betalas hela änkepensionen ut.

Änkepension består av dels änkepension på grundval av den avlidne makens intjänade pensionspoäng för tilläggspension, dels ett 90-procentstillägg, som är ett tillägg motsvarande 90 procent av det prisbasbelopp som gäller för dödsfallsåret (83 kap. 2 §). 90-procentstillägget lämnas längst till och med månaden före den då änkan fyller 65 år (77 kap. 18 §).

Som en allmän regel gäller att en änka har rätt till änkepension på grundval av den avlidne makens intjänade pensionspoäng för tilläggspension om den avlidne maken var försäkrad enligt 4 och 6 kap. socialförsäkringsbalken och vid sin död antingen hade rätt till inkomstgrundad ålderspension, eller skulle ha haft rätt till förtidspension enligt vissa äldre regler i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring, om ett sådant pensionsfall hade förelegat vid tidpunkten för dödsfallet (83 kap. 3 § första stycket socialförsäkringsbalken). Det krävs också att det för den avlidne maken kan tillgodoräknas pensionspoäng för tilläggspension för minst tre år. Därutöver gäller ytterligare villkor som skiljer sig åt för änkor födda 1944 eller tidigare respektive för änkor födda 1945 eller senare (83 kap. 3 § andra stycket).

En änka som är född 1944 eller tidigare har rätt till änkepension, om hon var gift med den avlidne vid utgången av 1989 och vid tid-

punkten för dödsfallet. Det krävs också antingen att äktenskapet vid tidpunkten för dödsfallet hade varat minst fem år och ingåtts senast den dag då den avlidne fyllde 60 år, eller att den avlidne efterlämnar barn som också är barn till änkan (83 kap. 4 §).

En änka som är född 1945 eller senare har rätt till änkepension på grundval av den avlidne makens intjänade pensionspoäng för tilläggspension om hon var gift med den avlidne vid utgången av 1989 och fortlöpande fram till dödsfallet. Det krävs också att äktenskapet vid utgången av 1989 hade varat minst fem år och ingåtts senast den dag då mannen fyllde 60 år eller mannen vid utgången av 1989 hade barn som också var barn till kvinnan. Det är dessutom ett krav att ett av de angivna villkoren var uppfyllt även vid dödsfallet (83 kap. 5 §). Ytterligare krav måste vara uppfyllda för att änkan ska ha rätt till 90-procentstillägget (se 83 kap. 6 och 7 §§).

Änkepension får inte lämnas om änkan gifter sig. Upplöses äktenskapet inom fem år, lämnas dock änkepension på nytt (83 kap. 8 §).

Det finns särskilda bestämmelser om beräkningen av änkepension. Olika bestämmelser gäller i det avseendet för änkor födda 1944 eller tidigare respektive för änkor födda 1945 eller senare. Huvudregeln är dock att änkepensionen ska motsvara 40 procent eller, om det efter den avlidne finns barn som har rätt till barnpension efter honom, 35 procent av antingen hel förtidspension eller inkomstgrundad ålderspension för den avlidne. För änkor födda 1945 eller senare ska änkepensionen beräknas som om mannen hade avlidit vid utgången av 1989 och på grundval av den pensionsrätt som han fram till dess tjänat in inom tilläggspensioneringen. Denna ålderskategori har dock också rätt till ett tillägg, det så kallade 90-procentstillägget, som i vissa fall ska minskas eller avkortas. Därtill finns för änkor födda 1930 eller senare också bestämmelser om samordning med inkomstgrundad ålderspension. Enligt huvudregeln ska änkepension lämnas endast i den utsträckning den efter eventuell samordning med omställningspension överstiger ankans ålderspension. Regeln har undantag och det finns också särskilda bestämmelser för hur ankans ålderspension ska beräknas (se 84 kap. 12–17 §§).

Garantipension till änkepension

Garantipension till änkepension infördes som en del av reformeringen av pensionssystemet genom den numera upphävda lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn. Denna form av garantipension är ett grundskydd som i vissa fall lämnas till änkor som får änkepension och som inte har fyllt 65 år och vars avlidne man inte haft pensionsgrundande inkomster eller endast haft låga sådana inkomster. Denna garantipension syftade till att ersätta de tidigare änkepensionsförmånerna i form av bosättningsbaserad folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag vid beskattningen. Bestämmelserna utformades i syfte att anpassa regelverket för änkepension till det reformerade ålderspensionssystemet och ge änkepensioneringens grundskydd samma grundkonstruktion som grundskyddet inom den reformerade ålderspensioneringen. Syftet var också att skapa regler som i möjligaste mån skulle ge ett oförändrat utfall för den enskilde. Skälet till att garantipension till änkepension upphör när änkan fyllt 65 år är att hon då omfattas av grundskyddet i ålderspensioneringen och det inte har ansetts rimligt att hon ska omfattas av dubbelt grundskydd.²⁷

Enligt lagen om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn var det endast änkor som var födda år 1944 eller tidigare som hade rätt till garantipension till änkepension. Rätten till garantipension upphörde också då änkan fyllt 65 år (6 kap. 14 §). När socialförsäkringsbalken trädde i kraft 2011 hade dessa änkor alla fyllt 65 år, vilket innebar att det inte längre kunde lämnas någon sådan garantipension. Några bestämmelser om garantipension till änkepension togs därför inte in i socialförsäkringsbalken.²⁸

Enligt lagen (2000:462) om införande av lagen om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn gällde dock övergångsbestämmelser som innebar att även änkor som var födda 1945 eller senare kunde ha rätt till garantipension till änkepension, om deras make avlidit före 2003 (15 och 16 §§). Nya övergångsbestämmelser för dessa änkor togs vid införandet av socialförsäkringsbalken in i lagen om införande av socialförsäkringsbalken (se 7 kap. 20 §).

De änkor som i dag får garantipension till änkepension är alltså födda 1945 eller senare och var änkor vid utgången av år 2002 samt

²⁷ Prop. 1999/2000:91, s. 195 och 196.

²⁸ Socialförsäkringsbalken (prop. 2008/09:200), s. 519.

har ännu inte fyllt 65 år. I februari 2019 var det enligt Pensionsmyndigheten 3 371 kvinnor som fick garantipension till änkepension.

En änka har rätt till garantipension endast om en försäkringstid om minst tre år kan tillgodoräknas för den avlidne (7 kap. 34 § lagen om införande av socialförsäkringsbalken). En änka har inte rätt till garantipension efter en man som hon inte levde tillsammans med vid dennes död, om hon efter det att sammanlevnaden med mannen upphörde varit sambo med en annan man som hon varit gift med eller har eller har haft barn med (7 kap. 35 §). Med en änka likställs i fråga om rätt till garantipension en ogift kvinna som är sambo med en ogift man vid hans död, om hon tidigare har varit gift med honom, eller har eller har haft barn med honom (7 kap. 36 § första stycket). Garantipension får inte lämnas om änkan gifter sig eller om hon är sambo med en man som hon varit gift med eller har eller har haft barn med. Om äktenskapet upplöses innan det varat i fem år eller om samboendet upphör inom samma tid, ska garantipensionen lämnas på nytt, om förutsättningarna i övrigt för rätt till sådan pension fortfarande är uppfyllda (7 kap. 37 §).

Beräkningen av garantipension till änkepension är komplicerad. Huvuddragen av beräkningen kan beskrivas enligt följande (se 7 kap. 30–47 §§). Garantipension till änkepension beräknas utifrån en basnivå som beräknas som 2,15 prisbasbelopp multiplicerat med en folkpensionskvot och en 15-delskvot. Basnivån minskas enligt en viss avtrappningsmodell sedan med ett beräkningsunderlag som grundar sig på den änkepension som änkan har rätt till. Med änkepension avses i det sammanhanget även sådan efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning som inte är att likställa med garantipension (7 kap. 38 §).

För beräkning av folkpensionskvoten gäller olika regler beroende på när dödsfallet inträffade. För kvinnor födda 1945 eller senare som beviljats änkepension på grund av dödsfall före år 1990 gäller följande.²⁹ För rätt till oavkortad garantipension till änkepension krävs att den avlidne kunnat tillgodoräknas 40 år med försäkringstid för garantipension i Sverige. Vid kortare försäkringstid än 40 år avkortas garantipensionen proportionellt. Försäkringstid tillgodoräknas enligt samma regler som gäller för omställningspension. Vid bedömningen av hur många år med försäkringstid som ska tillgodoräknas den avlidne beaktas även framtida försäkringstid. Änkan är dock alltid berättigad till så stor andel av garantipension till änkepensionen som hon skulle

²⁹ Se prop. 1999/2000:91, s. 208.

ha haft rätt till i form av folkpension om de tidigare bestämmelserna i lagen om allmän försäkring fortfarande hade tillämpats. Det innebär att om en folkpension i form av änkepension beräknad på den avlidne mannens ATP-poäng är förmånligare för änkan så ska en sådan beräkning göras i stället. För kvinnor födda 1945 eller senare som beviljats änkepension på grund av dödsfall före år 1990 motsvarar sålunda folkpensionskvoten den kvot som är högst av kvoten av antalet år med ATP-poäng, dock högst 30 år, dividerat med talet 30 och kvoten av antalet bosättningsår i Sverige, dock högst 40 år, dividerat med talet 40 (7 kap. 44 § första stycket första meningen). För kvinnor födda år 1945 eller senare som beviljats änkepension på grund av dödsfall något av åren 1990–2002 beräknas folkpensionskvoten som kvoten av mannens antal år med ATP-poäng t.o.m. år 1989, dock högst 30 år, dividerad med talet 30 (7 kap. 44 § första stycket andra meningen).

15-delskvoten är en minskning av garantipensionen i 15-delar för änkor som vid dödsfallet var under 50 år. Minskning med denna kvot ska inte ske om rätten till garantipension grundar sig på sammanboende med barn under 16 år (7 kap. 40 §).³⁰

Efter att basnivån multiplicerats med folkpensionskvoten och 15-delskvoten sker en avtrappning mot ett beräkningsunderlag. Beräkningsunderlaget motsvarar efterlevandepension i form av tilläggs-pension ökat med det så kallade folkpensionstillägget sedan det multiplicerats med folkpensionskvoten och 15-delskvoten. Avtrappning av garantipensionens basnivå mot beräkningsunderlaget görs i fyra intervaller. Skälet för denna komplexa beräkning är att så långt som möjligt åstadkomma ett neutralt utfall för den enskilde, dvs. att pensionen beräknad enligt det reformerade systemet inte ska ge ett sämre nettoutfall än i det tidigare systemet.³¹

Hur har förordning 883/2004 tillämpats på garantipension till änkepension?

I likhet med hur förordningens bestämmelser tillämpats på garantipension till omställningspension och garantipension för den som är född 1937 eller tidigare är sammanläggningsregeln tillämplig. För-

³⁰ Ibid.

³¹ Se *Anpassningar med anledning av övergången till reformerade regler för ålderspension* (prop. 2001/02:84), s. 87 och 88.

säkringstid i andra medlemsstater beaktas därmed på motsvarande sätt vid bedömningen av om den avlidne uppfyller kravet på minst tre års försäkringstid. I likhet med vad som ovan beskrivits beträffande garantipension för den som är född 1937 eller tidigare görs – i de fallen försäkringstid i andra medlemsstater kan tillgodoräknas för den avlidne – en andelsberäkning med tillämpning av förordningens pro rata temporis-princip.

Efterlevandepension från en annan medlemsstat trappar inte av garantipension änkepension.³²

Garantipension till änkepension betalas ut även om den förmånsberättigade bosätter sig i ett annat EES-land eller Schweiz (artikel 7 förordningen).³³

5.5.2 Garantipension till änkepension är inte en minimiförmån

Vår bedömning: Garantipension till änkepension är inte en sådan minimiförmån som regleras av artikel 58 i förordning 883/2004.

Skälen för bedömningen: Garantipension till änkepension är ett grundskydd till kvinnor som får änkepension och som inte har fyllt 65 år. Dessutom krävs att kvinnans make har avlidit före utgången av år 2002. Bakgrunden till det sistnämnda kravet är att förmånen håller på att fasas ut.

Det bakomliggande syftet med garantipension till änkepension är att ersätta det tidigare grundskyddet inom änkepensioneringen – som bestod av bosättningsbaserad folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag vid beskattningen – på så sätt att den enskilda änkan i möjligaste mån ska få ett oförändrat utfall jämfört med tidigare. Garantipension till änkepension uppvisar därför likheter med garantipension för den som är född 1937 eller tidigare, som syftar till att förmånstagaren ska få en pensionsförmån som motsvarar de förmåner som han eller hon hade rätt till med stöd av tidigare regler. De tidigare förmåner som ska ersättas av garantipension till änkepension är – på samma sätt som för garantipension för den som är

³² Prop. 1999/2000:91, s. 242–244.

³³ Ibid., s. 242–244.

född 1937 eller tidigare – den bosättningsbaserade folkpensionen, pensionstillskottet och det särskilda grundavdraget.

Som närmare redovisats ovan kan folkpensionen och det särskilda grundavdraget inte anses ha varit minimiförmåner medan pensions- tillskottet uppvisar vissa likheter med en minimiförmån.

I likhet med garantipension för den som är född 1937 eller tidigare är garantipension till änkepension enligt vår bedömning en förmån som kompenserar för ett antal tidigare förmåner med sinsemellan olika konstruktioner och syften. Vid en helhetsbedömning av förmånen, innefattande förmånens syfte och det sätt på vilken den beräknas, gör vi bedömningen att det inte kan anses vara fråga om en specifik garanti som har till ändamål att tillförsäkra dem som åtnjuter sociala trygghetsförmåner en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter. Förmånen är därför inte en sådan minimiförmån som regleras av artikel 58 i förordning 883/2004.

5.6 Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning

5.6.1 Nuvarande reglering

Allmänt om sjukersättning och aktivitetsersättning

Sjukersättning eller aktivitetsersättning kan lämnas till en försäkrad vars arbetsförmåga är långvarigt nedsatt. Båda typerna av förmån lämnas i form av inkomstrelaterad ersättning och garantiersättning (33 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken). Sjukersättning lämnas tills vidare, medan aktivitetsersättning lämnas för viss tid (33 kap. 4 §).

Enligt huvudregeln har en försäkrad vars arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan och som var försäkrad vid försäkringsfallet rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning. Om försäkringsfallet har inträffat före ingången av det år då den försäkrade fyllde 18 år, gäller inte kravet att den försäkrade ska vara försäkrad vid försäkringsfallet (33 kap. 5 §).

För rätt till *sjukersättning* krävs att arbetsförmågan kan anses stadigvarande nedsatt och att medicinsk eller arbetslivsinriktad rehabi-

litering inte bedöms kunna leda till att den försäkrade återfår någon arbetsförmåga (33 kap. 6 §). För rätt till *aktivitetsersättning* krävs att nedsättningen kan antas bestå under minst ett år (33 kap. 7 §).

Förmånerna kan lämnas enligt fyra förmånsnivåer: hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning. Avgörande för vilken förmånsnivå som är tillämplig är storleken av förmånstagarens nedsättning av arbetsförmågan (33 kap. 9 §). När det bedöms hur nedsatt arbetsförmågan är ska Försäkringskassan beakta den försäkrades förmåga att försörja sig själv genom förvärvsarbete på arbetsmarknaden (33 kap. 10 §).

Hel *sjukersättning* kan lämnas tidigast från och med juli det år då den försäkrade fyller 19 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 65 år. Tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels *sjukersättning* kan lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 65 år (33 kap. 16 §). *Aktivitetsersättning* kan tidigast lämnas från och med juli det år då den försäkrade fyller 19 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 30 år (33 kap. 18 §).

I samband med ett beslut om att bevilja en försäkrad aktivitetsersättning ska Försäkringskassan undersöka om han eller hon under den tid ersättningen ska lämnas kan delta i aktiviteter som kan antas ha en gynnsam inverkan på hans eller hennes sjukdomstillstånd eller fysiska eller psykiska prestationsförmåga (33 kap. 21 §). För den som får tre fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning ska särskilda insatser göras för att han eller hon ska kunna få en anställning motsvarande den återstående arbetsförmågan (33 kap. 26 §).

Inkomstrelaterad ersättning

En försäkrad har rätt till inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning, om det för honom eller henne har fastställts PGI för minst ett år under en viss tidsperiod (ramtid) närmast före det år då försäkringsfallet inträffade. Ramtiden, som bestäms utifrån förmånstagarens ålder, är minst fem år och högst åtta år (se 34 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken).

Den inkomstrelaterade ersättningen beräknas på grundval av en antagandeinkomst som beräknas med ledning av den försäkrades

bruttoårsinkomster inom ramtiden. Med bruttoårsinkomst avses pensionsgrundande inkomst och vissa pensionsgrundande belopp, som sammantagna inte överstiger 7,5 prisbasbelopp, och som beräknas på ett visst sätt. Antagandeinkomsten motsvarar enligt huvudregeln ett genomsnitt inom ramtiden av de tre högsta bruttoårsinkomsterna, som räknats om med hänsyn till förändringar i prisbasbeloppet (se 34 kap. 4–11 §§).

Beräkningen av den inkomstrelaterade ersättningen utgår från en ersättningsnivå per år för hel sjukersättning respektive aktivitetsersättning om 64,7 procent av den försäkrades antagandeinkomst. Partiell inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning lämnas för år räknat med så stor andel av hel sådan ersättning som motsvarar den andel av sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till (34 kap. 12 och 13 §).

Från inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning ska sådana förmåner räknas av som lämnas till den försäkrade enligt utländsk lagstiftning och som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet (34 kap. 14 §).

Garantiersättning

Rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning har en försäkrad som saknar inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning, eller vars inkomstrelaterade ersättning understiger en viss nivå (garantinivå). Garantiersättningen är beroende av en särskilt beräknad försäkringstid (35 kap. 2 § socialförsäkringsbalken).

Garantiersättning lämnas endast till den som kan tillgodoräknas en försäkringstid om minst tre år (35 kap. 3 §). Som försäkringstid får den försäkrade enligt huvudregeln tillgodoräkna sig faktisk försäkringstid och framtida försäkringstid (35 kap. 4 §).

Som faktisk försäkringstid räknas enligt huvudregeln tid när en person har varit försäkrad på grund av bosättning i Sverige enligt 5 kap. socialförsäkringsbalken (35 kap. 6 §).

Som framtida försäkringstid räknas tiden från det år då försäkringsfallet inträffade till och med det år den försäkrade fyller 64 år. Om den faktiska försäkringstiden är mindre än fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med

året före försäkringsfallet beräknas den framtida försäkringstiden i stället som en så stor andel av tiden från och med året för försäkringsfallet, till och med det år då den försäkrade fyller 64 år, som motsvarar kvoten mellan den faktiska försäkringstiden och fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet (35 kap. 12 och 13 §§).

Det finns också en specialbestämmelse för försäkringsfall som inträffar före 18 års ålder. I ett sådant fall får som försäkringstid räknas tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med det år då han eller hon fyller 64 år. Hänsyn ska dock bara tas till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av faktisk försäkringstid (35 kap. 14 och 15 §§).

När det gäller ersättningsnivån så motsvarar garantinivån för hel sjukersättning från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år, för år räknat, 2,53 prisbasbelopp (35 kap. 18 §). Garantinivån för hel sjukersättning till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 30 år samt för hel aktivitetsersättning motsvarar för år räknat en nivå mellan 2,23 och 2,48 prisbasbelopp. Den exakta nivån beror på förmånstagarens ålder (35 kap. 19 §). För den som inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid ska garantinivån avkortas till så stor andel av denna som svarar mot kvoten mellan försäkringstiden och talet 40 (35 kap. 20 §).

Beräkningen av garantiersättning sker enligt följande. För den som inte har inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning motsvarar årlig hel garantiersättning garantinivån (35 kap. 23 §). För den vars hela inkomstrelaterade sjukersättning eller aktivitetsersättning för år räknat understiger garantinivån motsvarar den årliga garantiersättningen differensen mellan garantinivån, efter avkortning med hänsyn till försäkringstid, och ett beräkningsunderlag (35 kap. 24 §). Beräkningsunderlaget utgörs av den årliga inkomstrelaterade sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till för det år som garantiersättningen avser (35 kap. 21 §). Som inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning avses även vissa utländska förmåner som inte är att likställa med garantiersättning (35 kap. 22 §). Partiell garantiersättning lämnas för år räknat med så stor andel av hel garantiersättning som motsvarar den andel av sjukersättning eller aktivitetsersättning som den försäkrade har rätt till (35 kap. 25 §).

Hur har förordningen tillämpats på inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning?

Som framgått i avsnitt 3.4.3 delar förordningen upp förmåner vid invaliditet i två huvudgrupper som benämns typ A-lagstiftning respektive typ B-lagstiftning. Inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning tillhör de s.k. typ A-lagstiftningarna, vilket innebär att de enligt förordningen kan samordnas på olika sätt. Om den försäkrade endast har omfattats av typ A-lagstiftning i de medlemsstater där han eller hon har varit försäkrad, ska samordning ske enligt bestämmelserna i kapitel 4 i förordningen (artikel 44 och 45). Om den försäkrade har omfattats av både typ A-lagstiftning och typ B-lagstiftning ska samordning ske enligt bestämmelserna i kapitel 5 (artikel 46).

Ett krav för att det ska finnas en rätt till inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning är att förmånstagaren är försäkrad för förmånen genom att arbeta i Sverige (6 kap. 6 § socialförsäkringsbalken). En person kan enligt förordningen dock uppfylla detta krav genom att vara försäkrad för samma risk, dvs. invaliditetsförmåner, i en annan medlemsstat eller genom att en förmån motsvarande sjukersättning eller aktivitetsersättning ska betalas ut enligt en annan medlemsstats lagstiftning (artikel 51.3 i förordningen).³⁴ Detta gäller dock under förutsättning att samordning inte ska ske för en person som endast har omfattats av typ A-lagstiftning, se nedan.

Ett annat krav för att det ska finnas en rätt till förmånerna är att det för den försäkrade har fastställts PGI för minst ett år under en viss tidsperiod (ramtid) närmast före det år då försäkringsfallet inträffade (34 kap. 2 § socialförsäkringsbalken). Om försäkringsfallet inträffar i en annan medlemsstat och PGI saknas under ramtiden, innebär förordningen att ramtiden kan förskjutas bakåt i tiden. Förskjutningen innebär att det sista året i ramtiden ska anses vara det år då den försäkrade senast fått PGI fastställd i Sverige (punkten 4 b i bilaga XI till förordningen).³⁵ Detta gäller dock endast under förutsättning att samordning inte ska ske av endast typ A-lagstiftning.

³⁴ Se även Försäkringskassans vägledning 2010:2 version 8, s. 15 och 16.

³⁵ Ibid., s. 18.

Inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning beräknas på grundval av en antagandeinkomst, som motsvarar genomsnittet av de tre högsta bruttoårsinkomsterna, som omräknats med hänsyn till förändringar av prisbasbeloppet, inom ramtiden (34 kap. 4, 8 och 9 §§ socialförsäkringsbalken). Vid beräkningen av antagandeinkomsten ska även år som personen varit försäkrad i en annan medlemsstat beaktas. Om en person under ramtiden även har omfattats av en annan medlemsstats lagstiftning, ska inkomsterna i den medlemsstaten beaktas på så sätt att de ska anses uppgå till genomsnittet av de svenska bruttoårsinkomsterna under ramtiden (punkten 4 a i bilaga XI till förordningen).³⁶

Som framgått ovan ska samordning ske enligt bestämmelserna i kapitel 4 i förordningen, om den försäkrade endast har omfattats av typ A-lagstiftning i de medlemsstater där han eller hon har varit försäkrad. Samordningen innebär att förmånstagaren i huvudregel endast är berättigad till förmåner från institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning var tillämplig då den arbetsoförmåga som ledde till invaliditet uppstod och ska uppbära dessa förmåner i enlighet med den lagstiftningen (artikel 44.2 och 44.3). Inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning kan alltså i de fallen normalt endast ges om förmånstagaren var försäkrad i Sverige vid försäkringsfallet. En person kan då inte uppfylla kravet på att vara försäkrad i Sverige genom att vara försäkrad för samma risk, dvs. invaliditetsförmåner, i en annan medlemsstat. Någon förskjutning av ramtiden ska inte heller ske. Däremot ska inkomsterna för den tid som personen under ramtiden har omfattats av en annan medlemsstats lagstiftning beaktas på så sätt att de ska anses uppgå till genomsnittet av de svenska bruttoårsinkomsterna under ramtiden (punkten 4 i bilaga XI till förordningen).³⁷

Samordning i övriga fall, dvs. när den försäkrade har omfattats av typ B-lagstiftning, ska som framgått ske enligt bestämmelserna i kapitel 5. Det betyder att förmånen alltid ska beräknas enligt pro rata temporis-metoden (artikel 52.1 b). Om villkoren för rätt till förmånen också uppfylls helt enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken, dvs. utan tillämpning av förordningen, ska även den så kallade oberoende förmånen beräknas (artikel 52.1 a). Beräkningen av den oberoende förmånen sker helt enligt socialförsäkringsbalkens

³⁶ Ibid., s. 19.

³⁷ Ibid., s. 13, 14 och 22.

bestämmelser. Vid beräkningen får minskning med invaliditetsförmåner från annat land ske, oberoende av om det andra landet är en medlemsstat eller inte (34 kap. 14 § socialförsäkringsbalken). Skälet till att minskning får ske med förmåner från en annan medlemsstat är att den svenska inkomstrelaterade ersättningen inte är beroende av försäkrings- eller bosättningsperiodernas längd (artikel 54.2 a). Den försäkrade har rätt till det högsta av de belopp som framkommer vid beräkningen av den oberoende förmånen och enligt pro rata temporis-metoden.

Vid pro rata-beräkningen är det teoretiska beloppet lika med det svenska beloppet, eftersom den inkomstrelaterade ersättningen anses vara oberoende av försäkringsperioder (artikel 52.1 b i). Det teoretiska beloppet minskas därefter med invaliditetsförmåner från tredje land. Minskning med invaliditetsförmåner från andra medlemsstater får inte ske (artikel 54.1). Det faktiska beloppet beräknas som det teoretiska beloppet multiplicerat med kvoten mellan de försäkringsperioder som är fullgjorda i Sverige och de försäkringsperioder som är fullgjorda i alla medlemsstater.³⁸

Inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning betalas ut även om den förmånsberättigade bosätter sig i en annan medlemsstat (artikel 7).³⁹

Hur har förordning 883/2004 tillämpats på garantiersättning?

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är som framgått i avsnitt 3.4.3 en typ B-lagstiftning som ska samordnas enligt bestämmelserna i kapitel 5 i förordningen, dvs. på motsvarande sätt som ålders- och efterlevandepensioner. Garantiersättningen har inte ansetts vara en minimiförmån enligt artikel 58 och har därför inte samordnats som en sådan förmån.⁴⁰ Samordning har i stället skett enligt de allmänna bestämmelserna i artikel 50–57. Nedan följer en beskrivning av hur dessa bestämmelser har tillämpats på garantiersättning.

För att det ska finnas en rätt till garantiersättning krävs att den försäkrade var försäkrad vid försäkringsfallet och att han eller hon

³⁸ Ibid., s. 23–29.

³⁹ Se även prop. 2000/01:96, s. 172 och 173, samt Försäkringskassans vägledning 2010:2 version 8, s. 71.

⁴⁰ Se Försäkringskassans vägledning 2010:2 version 8, s. 45.

kan tillgodoräknas en försäkringstid om minst tre år (33 kap. 5 § samt 35 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken). Förordningens reglering innebär att den försäkrade kan uppfylla kravet på att vara försäkrad i Sverige vid tidpunkten för försäkringsfallet genom att vara försäkrad för samma risk, dvs. invaliditetsförmåner, i en annan medlemsstat (artikel 51.3). Dessutom kan kvalificeringskravet om minst tre års försäkringstid uppfyllas genom att försäkringstid i andra medlemsstater läggs samman med de svenska försäkringsperioderna (artikel 6). En förutsättning för att sammanläggning ska ske är dock enligt huvudregeln att personen kan tillgodoräkna sig minst ett år med faktisk försäkringstid i Sverige (artikel 57.1). Som undantag från huvudregeln gäller (enligt artikel 57.3) att om personen inte har minst ett års försäkringstid i någon medlemsstat, och inte har rätt till ersättning från någon av staterna, ska all försäkringstid i medlemsstaterna beaktas som att den fullgjorts i den medlemsstat där personen senast var försäkrad.⁴¹

Som faktisk försäkringstid räknas enligt huvudregeln tid när en person har varit försäkrad på grund av bosättning i Sverige (35 kap. 6 § socialförsäkringsbalken). Till följd av förordningens bestämmelser om fastställande av tillämplig lagstiftning (artikel 11–13) gäller detta emellertid inte i vissa fall. Bestämmelserna om tillämplig lagstiftning anger som huvudregel att arbetslandets lagstiftning ska tillämpas oavsett om personen är bosatt i en annan medlemsstat. Det innebär, tillsammans med bestämmelsen att endast ett lands lagstiftning är tillämplig, att personen ska omfattas av arbetslandets lagstiftning vad gäller samtliga förmåner som är omfattade av förordningens tillämpningsområde oavsett om de har arbete eller bosättning som grund för försäkringen. Av bestämmelserna följer att den som är bosatt i en annan medlemsstat men arbetar i Sverige får tillgodoräkna sig den tid som arbetet pågår som faktisk försäkringstid, samtidigt som en person som är bosatt i Sverige men arbetar i en annan medlemsstat inte får tillgodoräkna sig någon försäkringstid under den tid som arbetet pågår.⁴²

Om det funnits försäkringstid i andra medlemsstater har garanti-ersättningen pro rata-beräknats enligt artikel 52.1 b. Om villkoren för rätt till förmånen uteslutande har uppfyllts enligt nationell lag-

⁴¹ Ibid., s. 32 och 33.

⁴² Se EU-domstolens dom i målet *Kits van Heijningen*, punkterna 21 och 22; se även Försäkringskassans vägledning 2010:2 version 8, s. 33 och 34.

stiftning, dvs. utan att tillämpa förordningen, har även den oberoende förmånen beräknats (artikel 52.1 a). Det innebär bl.a. att den försäkrade inte får ha varit försäkrad i en annan medlemsstat vid försäkringsfallet och att kvalificeringskravet på tre års försäkringstid måste vara uppfyllt med tillgodoräknad försäkringstid endast i Sverige. Den försäkrade har sedan (enligt artikel 52.3) haft rätt till det högsta av de framräknade beloppen.⁴³

Vid beräkningen av den oberoende förmånen ska inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning minska garantinivån (35 kap. 24 §). Även utländska förmåner som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet ska minska garantinivån, om de inte är att likställa med garanti-ersättning (35 kap. 22 §). Det innebär att en utländsk förmån som fungerar som en utfyllnad till en inkomstrelaterad invaliditetsförmån inte ska påverka garantiersättningens storlek. Minskning med förmåner från en annan medlemsstat får emellertid enligt förordningen endast ske om den andra förmånens storlek inte är beroende av försäkrings- eller bosättningsperiodernas längd (artikel 54.2 b i), eller om den andra förmånens storlek också bestäms på grundval framtida försäkrings- eller bosättningsperioder och Sverige inte har ingått en överenskommelse med det andra landet, som hindrar det (artikel 54.2 b ii).

Vid pro rata-beräkningen har det teoretiska beloppet väsentligen beräknats enligt följande. Alla försäkringsperioder i Sverige och andra medlemsstater har behandlats som faktisk försäkringstid i Sverige (artikel 52.1 b i). Den på det sättet beräknade faktiska försäkringstiden har sedan legat till grund för beräkningen av den framtida försäkringstiden. Om den totala längden på försäkringstiden överstiger maximiperioden om 40 år har maximitiden om 40 år beaktats i stället för de fullgjorda periodernas totala längd (artikel 56.1 a). Om inkomstrelaterad ersättning har beviljats har garantinivån minskats med den oreducerade inkomstrelaterade ersättningen, dvs 64,7 procent av antagandeinkomsten (34 kap. 12 § socialförsäkringsbalken). Garantinivån har alltså inte minskats med den pro rata-beräknade inkomstrelaterade ersättningen. Den beskrivna minskningen har motiverats med hänvisning till principen om likabehandling (artikel 52.1 b och

⁴³ En närmare beskrivning av tillämpningen finns i Försäkringskassans vägledning 2010:2 version 8, s. 34–39.

56.1 c i förordningen).⁴⁴ Invaliditetsförmåner från en annan medlemsstat har inte minskat garantinivån.

I pro rata-beräkningen ska sedan det faktiska beloppet beräknas genom att det teoretiska beloppet multipliceras med kvoten mellan antalet försäkringsperioder i Sverige och det totala antalet försäkringsperioder i alla medlemsstater. Som försäkringsperioder har i denna del av beräkningen endast beaktats längden på de försäkringsperioder som har fullgjorts innan försäkringsfallet inträffade, dvs. de faktiska försäkringsperioderna (jfr artikel 52.1 b ii). Den framtida försäkringstiden har alltså inte beaktats. Den totala försäkringstiden har inte heller här kunnat överstiga maximitiden om 40 år (artikel 56.1 a).

Garantiersättning betalas ut även om den förmånsberättigade bosätter sig i en annan medlemsstat (artikel 7).⁴⁵

5.6.2 Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är en minimiförmån

Vår bedömning: Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är en sådan minimiförmån som regleras av artikel 58 i förordning 883/2004.

Skälen för bedömningen: Sjukersättning och aktivitetsersättning är en del av de socialförsäkringsförmåner som kan utges vid sjukdom eller skada. Enligt förordning 883/2004 räknas de båda förmånerna som förmåner vid invaliditet. De utges för att kompensera inkomstbortfall till följd av medicinskt grundad arbetsoförmåga av mer bestående karaktär. Förmånernas grundskydd, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, skiljer sig därför i vissa avseenden från garantipension för den som är född 1938 eller senare, som är en ålderspension. En skillnad är att rätten till garantiersättning, till skillnad mot vad som gäller för ålderspension, förut-

⁴⁴ Se Försäkringskassans vägledning 2010:2, version 8, s. 40. Försäkringskassan har ändrat sin tillämpning avseende beräkningen av det teoretiska beloppet två gånger. Den beskrivna tillämpningen har ägt rum sedan den 10 december 2009. I ärenden före den 12 mars 2007 beräknades det teoretiska beloppet genom att den svenska inkomstrelaterade sjuk- eller aktivitetsersättningen drogs av med sitt verkliga belopp. I ärenden från och med den 12 mars 2007 till och med den 9 december 2009 beräknades det teoretiska beloppet enligt Försäkringskassans rättsliga ställningstagande 2007:2, dvs. på motsvarande sätt som beskrivits i avsnitt 4.1.3 för garantipension för den som är född 1938 eller senare.

⁴⁵ Prop. 2000/01:96 s. 173 och 174.

sätter en bedömning av storleken av förmånstagarens nedsättning av arbetsförmågan och att denna bedömning blir avgörande för vilken förmånsnivå som han eller hon har rätt till (hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukersättning eller aktivitetsersättning). En annan skillnad är att en förmånstagare som får ytterligare inkomster efter beslutet om ersättning kan mista rätten till sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, om arbetsförmågan anses förbättrad. Det kan därför hävdas att en person inte på samma sätt förvärvar en rätt till sjukersättning och aktivitetsersättning och att dessa förmåner inte på samma sätt som garantipension för den som är född 1938 eller senare är varaktiga förmåner.

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning har emellertid också många likheter med garantipension för den som är född 1938 eller senare. Båda förmånerna är grundskydd som utgår som en utfyllnad i de fall förmånstagaren saknar rätt till inkomstrelaterad ersättning eller har rätt till endast en låg inkomstrelaterad ersättning. Nivån för garantiersättningen är högre än basnivån för garantipensionen för den som är född 1938 eller senare men bestämdes utifrån väsentligen samma syfte – att säkerställa att alla som drabbas av sjukdom eller funktionshinder tillförsäkras en rimlig levnadsstandard som i princip täcker alla normala konsumtionsbehov, med undantag för bostadskostnaden.⁴⁶ Både garantiersättning och garantipension tjänas in genom bosättning i Sverige, där maximalt 40 år kan tillgodoräknas och där varje år under maxgränsen minskar garantinivån respektive basnivån med 1/40. En skillnad är dock att vid beräkningen av garantiersättning får även framtida försäkringstid tillgodoräknas förmånstagaren. Minskningen av garantinivån och basnivån sker också på olika sätt för de båda förmånstyperna.

I förordning 883/2004 regleras sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning som en invaliditetsförmån av så kallad typ B-lagstiftning. För dessa typer av förmåner ska kapitel 5, som reglerar ålderspension, tillämpas i tillämpliga delar (artikel 46). Kapitel 5 omfattas av artiklarna 50–60. Med stöd av bestämmelserna har sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning beräknats enligt pro rata temporis-principen i artikel 52. En fråga är dock om det förhållandet att kapitel 5 endast ska tillämpas ”i tillämpliga delar” innebär att alla bestämmelser i kapitlet, och sär-

⁴⁶ Prop. 2000/01:96, s. 114.

skilt bestämmelsen om minimiförmåner i artikel 58, inte är tillämpliga på invaliditetsförmåner.

I de engelska och franska förordningstexterna används inte uttrycket ”i tillämpliga delar”. I dessa språkversioner anges i stället att kapitel 5 ska tillämpas ”mutatis mutandis”. Detta uttryck får närmast anses innebära ”med de förändringar som kan vara påkallade”. Det uttryck som valts i de engelska och franska förordningstexterna talar för att alla bestämmelser i kapitel 5 är tillämpliga på invaliditetsförmåner, även om bestämmelserna ska anpassas till den analoga situationen. I denna riktning talar också att kommissionen har uttalat att avsikten med artikel 58 är att den även ska tillämpas på invaliditetsförmåner (se kommissionens uttalande i EU-domstolens dom i målet *Torri*). Den svenska förordningstexten är inte heller oförenlig med en sådan tolkning. Vi bedömer mot den bakgrunden att artikel 58 är tillämplig på invaliditetsförmåner.

Det sagda innebär att bedömningen av om sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är en minimiförmån bör ske på motsvarande sätt som för garantipension för den som är född 1938 eller senare. I domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* fäste EU-domstolen vid bedömningen av att denna form av garantipension är en minimiförmån vikt vid att syftet med förmånen var att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå på så sätt att de garanteras en minimiinkomst som är större än det belopp som de skulle ha fått om de bara fick inkomstgrundad inkomstpension då den är för låg eller till och med obefintlig. Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning har ett i det närmaste identiskt syfte och beräknas på i princip samma sätt. Vi gör därför bedömningen att även garantiersättningen bör anses vara en minimiförmån.

5.6.3 Beräkning av sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning som minimiförmån

Vår bedömning: Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning bör beräknas enligt artikel 58 i förordningen. Det innebär att förordningen inte kräver att förmånen betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat än Sverige. Beräkningen av förmånen bör ske med hänsyn till sammanlagd faktisk försäkringstid i alla medlemsstater samt framtida försäkringstid baserad

på den faktiska försäkringstiden. Förordningen hindrar inte att bestämmelserna om avkortning av garantinivån med hänsyn till att försäkringstiden är kortare än 40 år i socialförsäkringsbalken tillämpas. Förordningen hindrar inte heller tillämpningen av balkens bestämmelser om att vissa utländska förmåner som inte är att likställa med garantiersättning får minska garantiersättningen.

Skälen för bedömningen: På motsvarande sätt som för garantipension innebär domen att sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning inte längre ska beräknas med beaktande av de allmänna samordningsbestämmelserna i förordningen (artikel 52 m.fl.). Beräkningen av garantiersättningen ska alltså inte längre göras enligt pro rata temporis-metoden. I stället ska förmånen beräknas i enlighet med nationella författningsbestämmelser men med beaktande av artikel 58 i förordningen. Bestämmelsen i artikel 58 innebär att det inte längre finns något krav på att garantiersättning ska betalas ut till dem som inte är bosatta i Sverige (jfr vad som i avsnitt 5.2 ovan anförts i denna fråga beträffande garantipension för den som är född 1938 eller senare). Beräkningen av förmånen ska vidare ske med hänsyn till sammanlagd faktisk försäkringstid i alla medlemsstater samt framtida försäkringstid baserad på den faktiska försäkringstiden. För dem som trots sammanläggningen inte uppnår 40 års försäkringstid ska garantiersättningens garantinivå avkortas i enlighet med 35 kap. 20 § socialförsäkringsbalken. Vissa utländska förmåner som inte är att likställa med garantiersättning ska enligt 35 kap. 22 § socialförsäkringsbalken minska garantiersättningen.

5.7 Tillfällig lagstiftning beträffande samordningen av garantipension och garantipension till omställningspension

Regeringen har bedömt att garantipension och garantipension till omställningspension, i avvaktan på resultatet från vår utredning, bör betalas ut med oförändrade belopp till personer bosatta utomlands.⁴⁷

⁴⁷ Se *Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz* (prop. 2017/18:275) och *Ytterligare fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz samt inom Förenade kungariket* (prop. 2018/19:131).

Det har därför införts tillfälliga bestämmelser i socialförsäkringsbalken som under en begränsad period, fram till utgången av 2020, möjliggör fortsatt utbetalning av garantipension till personer bosatta i andra medlemsstater med samma belopp som i dag.⁴⁸

Enligt de tillfälliga bestämmelserna får garantipension och garantipension till omställningspension, trots att endast den som är bosatt i Sverige är försäkrad för dessa förmåner, lämnas till den som är bosatt i ett annat land inom EES eller i Schweiz, om personen uppfyller kraven i fråga om försäkringstid enligt 67 och 81 kap. socialförsäkringsbalken (5 kap. 17 a § socialförsäkringsbalken). I ett sådant fall ska vid beräkningen av garantipensionen inte beaktas förmåner enligt lagstiftningen i ett annat land inom EES eller Schweiz (jfr 67 kap. 16 § andra stycket och 17 § andra stycket samt 81 kap. 9 § andra stycket). Om en person får garantipension eller garantipension till omställningspension vid bosättning i ett annat land inom EES eller i Schweiz och sedan flyttar till ett tredjeland får förmånen efter ansökan fortsatt lämnas om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskälig att dra in förmånen (5 kap. 18 §).

Enligt förarbetena är sammanläggningsprincipen i förordning 883/2004 inte tillämplig vid utbetalning av garantipension i ett annat EES-land eller Schweiz, eftersom rätten till sådan utbetalning helt grundar sig på nationell lagstiftning och inte på samordningsbestämmelserna.⁴⁹ Kravet på försäkringstid enligt socialförsäkringsbalkens bestämmelser kan i enlighet med det resonemanget endast uppfyllas genom bosättning i Sverige och inte i ett annat EES-land eller Schweiz.

Den tillfälliga regleringen trädde i kraft den 1 januari 2019. Av övergångsbestämmelserna framgår att den ska tillämpas för tid från och med den 1 januari 2011. Regleringen gäller alltså retroaktivt, från det att socialförsäkringsbalken trädde i kraft.

I övergångsbestämmelserna anges också att den som vid ikraftträdandet får garantipension eller garantipension till omställningspension utbetald till sig fortsatt har rätt att få förmånen även om han eller hon inte uppfyller kraven på försäkringstid i 67 eller 81 kap. Det innebär att den som saknar tre bosättningsår i Sverige och därmed

⁴⁸ Den ursprungliga tillfälliga lagen gällde till utgången av år 2019. Riksdagen har därefter beslutat om en förlängning av den tillfälliga lagen till utgången av år 2020, se prop. 2018/19:131.

⁴⁹ Prop. 2017/18:275, s. 13 och 14.

inte uppfyller kravet på tre års försäkringstid men som med stöd av sammanläggningsbestämmelserna i förordning 883/2004 före lagens ikraftträdande har bedömts uppfylla ett sådant krav fortsatt ska ha rätt till förmånerna.

Dessutom följer det av övergångsbestämmelserna att vid beräkning av garantipension eller garantipension till omställningspension får förmånen på grund av tillämpningen av 67 kap. 16 eller 17 §§ eller 81 kap. 9 § inte beräknas till ett lägre belopp än det belopp med vilket förmånen tidigare har lämnats till den försäkrade. Det innebär att den som får någon av de nämnda förmånerna och som före regleringens ikraftträdande har fått förmånen beräknad på ett visst sätt inte ska få ett sänkt ersättningsbelopp på grund av att förmånen ska beräknas enligt de nya bestämmelserna. Förmånen kan dock sänkas om någon annan omständighet som påverkar beräkningen ändras, t.ex. att prisbasbeloppet ändras eller att den försäkrades civilstånd ändras. Förmånen får enligt övergångsbestämmelserna också beräknas till ett lägre belopp om de belopp som ingår i beräkningsunderlaget ändras. Exempelvis kan den omständigheten att den försäkrade beviljas en ny obligatorisk ålderspension från ett land som inte ingår i EES eller Schweiz föranleda en sänkning.

I det följande benämner vi den lagstiftningen den tillfälliga lagen.

6 En kartläggning av förmåner i andra medlemsstater

6.1 Bakgrund

De sociala trygghetssystemen i Europa och i EU:s medlemsstater skiljer sig förhållandevis mycket åt. Det beror på att de har vuxit fram under en lång tidsperiod och utvecklats utifrån varje enskild stats förutsättningar och politiska, sociala och historiska sammanhang. Det går således inte att prata om någon enhetlig europeisk välfärdsmodell, men man brukar kunna urskilja vissa särdrag som representeras av tre modeller: Bismarckmodellen, Beveridgemodellen och den nordiska välfärdsmodellen.

De sociala trygghetssystem som är uppbyggda enligt Bismarckmodellen har ett starkt fokus på arbetsrelaterade försäkringar. De är därmed i hög grad utformade för den yrkesverksamma delen av befolkningen med inkomstrelaterade förmåner. Trygghetssystemen utformade enligt Beveridgemodellen har den motsatta ansatsen och ger i stället en av staten tillhandahållen grundtrygghet till samtliga medborgare, men på en miniminivå. Den som vill ha ett försäkringsskydd utöver grundnivån får själv bekosta det. Systemen i den nordiska modellen kännetecknas av att hela befolkningen omfattas av välfärdsystemen och att ersättningarna ofta är högre än en miniminivå. Syftet är att ge en relativt hög nivå av välfärd där inte enbart en miniminivå garanteras.¹

De grundläggande skillnaderna i socialförsäkringarnas utformning speglas även i de allmänna pensionssystemen i de olika medlemsstaterna. De flesta länderna har någon form av arbetsbaserade pensionssystem. Det innebär att pensionssystemet helt eller nästan helt bygger på principen om intjänande av pensionsrätt genom förvärvs-

¹ För en utförligare beskrivning av de olika välfärdsmodellerna se *Social trygghet i en globaliserad värld* (SOU 2017:5), s. 112–115 med tillhörande källhänvisningar.

arbete och avgiftsinbetalning. I många medlemsstater är det den enda form som finns för intjänande av pension. I många fall finns dock regler som medför att olika former av annan verksamhet likställs med arbete och inkluderas i försäkringstiden. Det kan t.ex. vara tid vid arbetslöshet, vid sjukdom, militärtjänstgöring eller tid för vård av barn.

Pensionssystemen skiljer sig också åt i vilken mån det egna intjänandet, dvs. den egna inkomsten påverkar pensionens storlek eller inte. I vissa länder finns det en direkt koppling mellan storleken på pensionen och storleken på inkomsten (avgiftsinbetalningen), dvs. pensionen är inkomstrelaterad. I andra länder är pensionen kopplad till arbete i form av försäkringstid, men pensionens storlek är inte inkomstrelaterad utan utbetalas med enhetliga belopp baserade på försäkringstidens längd.

Utöver de arbetsgrundade pensionssystemen finns det i några länder också en del av pensionssystemet som bygger på intjänande av försäkringstid genom bosättning. Dvs. att pension tjänas in genom att en person är bosatt i landet. Det är på detta sätt som den svenska garantipensionen är uppbyggd. Själva utformningen av den bosättningsbaserade pensionen kan variera, den kan vara i form av en grundnivå (lika för alla) eller så kan den minskas med någon form av inkomst, ibland inkomstgrundad pension och ibland med arbetsinkomst.

I de länder där det inte finns någon form av pension som tjänas in genom bosättning finns det ändå ofta någon form av grundtrygghet för pensionärer, men den är då ofta i form av mer försörjningsstödsnära förmåner. Denna typ av komplement kan även finnas i länder med bosättningsbaserade förmåner.

I utredningens uppdrag ingår att göra en kartläggning över förmåner i andra medlemsstater som motsvarar den svenska garantipensionen och vilka andra förmåner som kan lämnas till personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension. Vi bedömer att kartläggningen har två olika syften: dels att kunna dra lärdom av och se hur andra pensions- respektive minimiförmåner är konstruerade och hur det påverkar kategoriseringen av förmånen, dels för att utreda konsekvenserna om utbetalningen av garantipension till övriga medlemsstater skulle upphöra. De olika syftena medför att analysens omfattning och djup till del bör skilja sig åt. Kartläggningen har därför delats upp i två delar. I den första görs en genomgång av huvudragen i de olika typerna av grundskyddsförmåner och i den andra

delen görs en fördjupad kartläggning av pensionssystemen i de länder där flest får svensk garantipension.

6.2 Kartläggning av olika typer av grundskydd

Denna första del av kartläggningen syftar till att undersöka om det finns någon form av pension i andra medlemsstater som motsvarar den svenska garantipensionen eller har en liknande uppbyggnad. Därtill görs också en övergripande genomgång av konstruktionen av olika typer av grundskyddsformåner utifrån hur länderna har valt att konstruera och kategorisera dem. Den senare delen just för att kunna dra lärdom av och se vilka likheter och skillnader som bidrar till kategoriseringen av förmåner i olika länder.

För att kunna kartlägga olika typer av grundskydd för ålderspensionärer har sammanställning av uppgifter från flera håll varit nödvändig. Information om medlemsstaternas pensionssystem och övriga förmåner har inhämtats från MISSOC² (Mutual Information System on Social Protection), från Europeiska kommissionens webbplats om sysselsättning, sociala frågor och inkludering³ samt i den mån det har varit möjligt från respektive lands egna myndigheters och departements webbplatser med tillhörande regleringar.

Att gå igenom och kartlägga regelverken och tillämpningen av alla medlemsstaters pensionssystem och tillhörande sociala stöd för ålderspensionärer är ett omfattande och komplext uppdrag. Till detta kommer även hur samordningsbestämmelserna i 883/2004 tillämpas i samklang med de nationella regelverken. Som nämns i nästa avsnitt är kategoriseringen av förmånerna också något som huvudsakligen hanteras av de enskilda medlemsstaterna utan någon formell godkännandeprocess, vilket medför att enbart för att en förmån har en viss kategorisering behöver det inte innebära att denna kategorisering är korrekt. Därtill kan också konstateras att det finns en viss risk för felöversättningar i de av EU publicerade dokumenten. De ovan nämnda svårigheterna riskerar att skapa felaktigheter i kart-

² MISSOC är en databas som skapades 1990 för att främja ett kontinuerligt utbyte av information om de sociala trygghetssystemen i EU:s medlemsstater. I dag innehåller databasen sådan information om de 28 EU-staterna, övriga EES-stater (dvs. Island, Liechtenstein och Norge) och Schweiz.

³ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>

läggningen, men dessa har i den mån det varit möjligt undvikits genom att data inhämtats från flera källor.

Kategoriseringen av sociala trygghetsförmåner – anmälningar enligt artikel 9

Enligt artikel 9 i förordning 883/2004 (*Medlemsstaternas förklaringar angående tillämpningsområdet för denna förordning*) ska alla medlemsstater årligen anmäla de förmåner som omfattas av förordning 883/2004, till den Europeiska kommissionen. Avseende pensionsförmåner ska anges vilka förmåner som omfattas av den ordinarie samordningen av pensions- och efterlevandepensioner i kapitel 5 och de förmåner som är relaterade till de minimibelopp som avses i artikel 58 (minimiförmåner).

Det är medlemsstaterna själva som i enlighet med gällande regelverk bedömer hur deras olika pensionsförmåner ska kategoriseras och därmed också hur de samordnas. Kommissionen anger rörande denna kategorisering att de inte tar något ansvar för innehållet och att det heller inte innebär att kommissionen håller med om eller har godkänt innehållet.⁴ Rapporteringen bygger således inte på någon godkännandeprocess eller någon form av rättslig prövning utan på de bedömningar som de enskilda medlemsstaterna gör om sina olika förmåner och hur de bör samordnas.

I vissa fall kan en kategorisering komma att ändras genom att EU-domstolen prövar frågan, liksom den gjort med den svenska garantipensionen. Det kan då vara drivet antingen genom att en nationell domstol i ett enskilt ärende begär ett s.k. förhandsavgörande av EU-domstolen eller genom att kommissionen stämmer en medlemsstat inför domstolen med motiveringen att kommissionen anser att medlemsstatens bedömning inte är korrekt och således strider mot förordning 883/2004.

Det är dock viktigt att vara medveten om att de allra flesta förmånerna som redovisas enligt artikel 9, inte har varit föremål för rättslig prövning och att kategoriseringen därför i hög grad bygger på medlemsstaternas egna bedömningar. Undantag rör sådana förmåner vars kategorisering följer av att de är upptagna i någon av bilagorna till förordning 883/2004, t.ex. hybridförmåner (se avsnitt 6.2.3).

⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=en>

6.2.1 Bosättningsbaserade pensionssystem som samordnas enligt den ordinarie samordningen av pensions- och efterlevandeförmåner i kapitel 5

Som nämnts har de flesta medlemsstaterna pensionssystem där intjänandet av pension sker genom arbete. Det görs inte någon genomgång av de arbetsrelaterade pensionssystemen här eftersom de inte är förmåner av grundskyddskaraktär. Därutöver finns det några länder som har pensionssystem där intjänandet liksom i fråga om den svenska garantipensionen sker genom bosättning. Denna form av pension innebär vanligtvis att pensionen betalas ut vid bosättning i landet, men därutöver också att den försäkringstid som pensionen beräknas på, tjänas in genom bosättning i landet, som regel utan någon avgiftsinbetalning kopplad till intjänandet. Som regel krävs en lång tids anknytning (genom bosättning) till landet för att ha rätt till full ersättning. De länder, förutom Sverige, som har någon form av pension där intjänandet av försäkringstid bygger på bosättning är de övriga nordiska länderna, dvs. Danmark, Finland, Norge och Island och därutöver Nederländerna.

Genomgående samordnas de olika ländernas bosättningsbaserade pensioner i enlighet med de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepensioner i kapitel 5 i förordning 883/2004. Dock har några länder undantag för hur samordningen tillämpas beräkningsmässigt, men de olika ländernas bosättningsbaserade pensioner betalas alla ut vid bosättning i andra medlemsstater, i enlighet med förordningens bestämmelser om exportabilitet.

Pensionssystemen är alltså lika genom att de alla har ett intjänande av försäkringstid genom bosättning, men det finns många faktorer som skiljer de olika systemen åt, i högre eller lägre grad. Gemensamt för de nordiska länderna är att det krävs 40 års försäkringstid (i Finland 80 procent av den möjliga försäkringstiden, vilket motsvarar knappt 40 år) för att få rätt till full pension. Tiden för intjänandet av försäkringstid börjar i Danmark vid 15 års ålder och i de övriga länderna ett år senare, och gränsen för när försäkringstid inte längre kan tjänas in varierar mellan 65 och 67 års ålder. Pensionerna i de olika nordiska länderna minskas också med andra inkomster i varierande grad, både avseende nivån när andra inkomster börjar reducera pensionen och vilka inkomster som påverkar pensionens storlek. I Danmark är det enbart arbetsinkomst över en viss nivå som

reducerar pensionen, medan det i Finland, Norge och Sverige endast är den inkomstgrundade pensionen som påverkar. I Island däremot så reduceras pensionen av all beskattningsbar inkomst, dock påverkar olika typer av inkomster den isländska folkpensionen olika mycket.

Det nederländska pensionssystemet skiljer sig lite mer åt från de övriga bosättningsbaserade pensionssystemen genom att försäkringstid tjänas in både genom arbete och bosättning. Hela den statliga pensionen består av grundpensionen och alla som bor eller arbetar i Nederländerna omfattas av försäkringen. För varje år en person är försäkrad tjänar den in 2 procent av en full grundpension. För att ha rätt till full pension behöver man således ha bott eller arbetat i Nederländerna i 50 år ($50 \times 2 \% = 100 \%$). Storleken på pensionen beror på antalet försäkringsår (och civilstånd), men det sker ingen reducering med pensioner eller andra inkomster.

6.2.2 Minimiförmåner

Minimiförmåner är förmåner som inte samordnas enligt de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepensioner i kapitel 5 i förordning 883/2004 och de ska i stället samordnas i enlighet med artikel 58 om minimiförmåner.⁵

Som nämnts ovan är det medlemsstaterna själva som bedömer huruvida en förmån är att anse som en minimiförmån eller inte och staterna anmäler sin bedömning till kommissionen. Hur de olika medlemsstaternas minimiförmåner är utformade har (i de flesta fallen) därmed inte varit föremål för någon form av rättslig prövning utan bygger på hur de enskilda medlemsstaterna tolkar förordningens bestämmelser. I det följande ges en övergripande beskrivning av hur de rapporterade minimiförmånerna är konstruerade.

Följande länder har angett att de har minimiförmåner för ålderspensionärer: Bulgarien, Cypern, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien, Tjeckien och Ungern. I de flesta av dessa länderna är minimiförmånen utformad som en garanterad lägsta nivå för den som har kvalificerat sig för den arbetsrelaterade pensionen i landet. Dvs. om man har rätt till arbetsrelaterad pension är man, så länge som man är bosatt i landet, garanterad att den inte understiger en viss nivå. Om den

⁵ Minimiförmåner beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.4.5.

egna intjänade pensionen understiger denna nivå betalas mellanskillnaden ut i form av minimiförmånen. Detta är den absolut vanligaste formen av minimiförmån, dock kan utformningen av förmånerna variera något mellan de olika ländernas. I vissa länder är minimiförmånen beroende av försäkringstid, dvs. den garanterade nivån är högre ju längre försäkringstid som har tjänats in (genom arbete), upp till en maxnivå vid maximal försäkringstid. Man kan då säga att förmånen motsvarar ett garanterat lägsta belopp per försäkringsår eller intervall av år.

Även Malta har en liknande konstruktion av sin ålderspension, dvs. en lägsta nivå kopplad till den arbetsgrundade pensionen, men den är inte upptagen som minimiförmån utan samordnas i enlighet med de ordinarie samordningsbestämmelserna.

I de fall där rätten till en minimiförmån är kopplad till rätten till arbetsgrundad pension finns också ofta andra former av ersättningar för personer som inte uppfyller dessa krav. Denna form av förmåner är då ofta utformade som hybridförmåner eller som socialhjälp (socialhjälp omfattas inte av samordningsbestämmelserna) och behovs- och inkomstprövningen är därmed större.

Utöver den arbetspensionskopplade varianten av minimiförmåner har Estland och Finland minimipensioner som inte har motsvarande koppling till den arbetsgrundade pensionen. Estlands nationella pension (Rahvapension) är till för dem som inte kvalificerar sig för den arbetsgrundade pensionen. Kravet för att ha rätt till förmånen är att man har uppnått pensionsåldern, bor i Estland och har bott i Estland fem år i direkt anslutning till pensionsansökan. På motsvarande sätt är Finlands garantipension en minimiförmån som kan betalas ut till den som inte har en tillräckligt hög annan pension och minskas därmed med alla övriga ålderspensionsinkomster. För att ha rätt till den finska garantipensionen krävs att en person är bosatt i Finland och har bott i Finland i minst tre år från 16 års ålder fram till pensionsåldern.

6.2.3 Hybridförmåner

I artikel 70 i förordning 883/2004 finns bestämmelser om särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner. Dessa förmåner benämns ofta hybridförmåner (eller ibland även "blandförmåner" eller "artikel 70-förmåner") och utgörs av förmåner som har drag av både social

trygghet och av socialt stöd. Förmåner som enbart är i form av socialt stöd (socialhjälp) omfattas inte av förordning 883/2004 och ska därmed inte samordnas på motsvarande sätt som förmåner i form av social trygghet som omfattas av förordningen. Eftersom dessa förmåner är en blandning av de båda förmånstyperna ska de hanteras i enlighet med artikel 70.⁶

För att en förmån ska hanteras i enlighet med bestämmelserna om hybridförmåner måste den aktuella medlemsstaten ta upp förmånen i bilaga X till förordningen. Att den aktuella förmånen finns upptagen i bilaga X måste sedan godkännas av Europaparlamentet och rådet. Kategoriseringen av en förmån som hybridförmån genomgår således en större prövning och en godkännandeprocess, vilket är en tydlig skillnad i jämförelse med t.ex. minimiförmånerna. Eftersom hybridförmåner är en blandning av stöd i form av socialt stöd och social trygghet är de som regel utformade med en större behovsprövning än minimiförmånerna. För Sveriges del finns äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer listade som hybridförmåner.

Följande länder, förutom Sverige, har förmåner för ålderspensionärer upptagna som hybridförmåner i bilaga X: Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien (gäller äldre förmåner), Lettland, Litauen, Malta, Portugal, Slovenien, Slovakien (äldre förmåner som inte nybeviljas), Spanien, Storbritannien, Tjeckien, Tyskland och Ungern.

Hybridförmånerna i de olika medlemsstaterna skiljer sig mer åt än vad minimiförmånerna gör, både vad gäller målgrupp och utformning. Det finns dock också likheter mellan några varianter av förmåner. I det följande görs en kortfattad genomgång av några olika varianter av hybridförmåner.

I några länder är stödet för dem med låga inkomster utformat som en kombination av minimiförmåner och hybridförmåner. I Bulgarien, Cypern, Frankrike, Italien (för dem med pension enligt det tidigare pensionssystemet) och Spanien finns det minimiförmåner för dem som kvalificerar sig för den arbetsgrundade pensionen och behovsprövade hybridförmåner för äldre som saknar rätt till arbetsgrundad pension.

I Belgien, Irland, Malta, Storbritannien och Tyskland finns inga minimiförmåner, utan där är i stället det stöd som finns för ålders-

⁶ Hybridförmåner beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.4.6.

pensionärer med låga inkomster utformat som behovsprövade hybridförmåner vilka garanterar en lägsta försörjningsnivå.

I Portugal och Slovenien finns det däremot två olika hybridförmåner, där den ena är utformad som ett behovsprövat tillägg till den arbetsgrundade pensionen och den andra finns för dem som inte har någon arbetsgrundad pension. I Slovenien finns det även krav på 30 års bosättning för att ha rätt till den sistnämnda förmånen.

I Danmark och Finland finns det liksom i Sverige hybridförmåner i form av bostadstillägg, dvs. som är kopplade till bostadskostnaden och inkomster.

Det som förenar de olika hybridförmånerna, och som också bedöms vara ett av kraven för att förmånen ska kunna hanteras som en hybridförmån, är att behovsprövningen är större än för t.ex. minimiförmåner. Det beror naturligtvis på att hybridförmåner utöver social trygghet också innehåller drag av socialt stöd vilket till sin natur har en större behovsprövning.

Den hybridförmån som i detta fall skiljer sig från övriga förmåner är den litauiska socialpensionen vilken är en förmån som betalas till dem med låg eller ingen allmän ålderspension och garanterar en lägsta nivå. Såvitt vi kan bedöma består den av en fast summa och är inte behovsprövad, men den har trots detta godtagits av Europaparlamentet och rådet som en hybridförmån.

6.3 Fördjupad kartläggning

Den andra delen av kartläggningen innehåller en fördjupad genomgång av trygghetssystemen i de länder där det i dag är flest människor som har svensk garantipension. Denna del av genomgången behövs för att närmare kunna formulera vilka konsekvenserna blir om garantipension fortsättningsvis inte ska betalas ut till personer bosatta i andra medlemsländer. I denna del av kartläggningen kan inte enbart det allmänna pensionssystemet ingå utan alla former av pensioner eller ekonomiskt stöd som en pensionär kan få, dvs. här behöver även förmåner som faller utanför förordningens (883/2004) tillämpningsområde redovisas. Även vilka krav som ställs för att vara berättigad till olika förmåner behöver belysas. Genomgången behöver också inbegripa i vilken omfattning personer genom förlusten av

garantipension skulle kunna riskera att förlora uppehållsrätten och som följd eventuellt behöva flytta från den berörda medlemsstaten.

För att kunna få en tillräckligt bra uppfattning om de sociala trygghetssystemen i de olika länderna har vi behövt avgränsa kartläggningens omfattning. Vi har därför valt att begränsa undersökningen till de fem länder där det bor flest garantipensionärer. I de länderna finns motsvarande 75 procent av de garantipensionärer som är bosatta utomlands.

Undersökningen har även i den här delen gjorts genom att uppgifter från flera håll har sammanställts. Informationen har främst inhämtats från respektive lands myndigheters och departements hemsidor, men också från MISSOC och Europeiska kommissionens hemsida om sysselsättning, sociala frågor och inkludering. Vi har också valt att skicka brev med frågor till de fem största länderna. För att på så sätt säkerställa att vi får en god uppfattning om det finns några förmåner som helt eller delvis kan täcka upp för en upphörd garantipension och hur uppehållsrätten i så fall kan påverkas. Utredningen har också träffat tjänstemän från berörda departement och myndigheter i Finland.

Kort om uppehållsrätt och garantipension

Den EU-rättsliga uppehållsrätten beskrivs närmare i avsnitt 13.2. Här lämnas en kort redogörelse för hur rätten till garantipension kan påverka uppehållsrätten.

För att en icke förvärvsaktiv EU-medborgare, dit räknas bl.a. icke-förvärvsaktiva pensionärer, ska få uppehålla sig i en annan medlemsstat längre tid en tre månader krävs att han eller hon har tillräckliga tillgångar för sig och sina familjemedlemmar så att de inte blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens biståndssystem och därutöver ställs krav på att ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i medlemsstaten. Personen har uppehållsrätt så länge villkoren är uppfyllda. Efter fem års sammanhängande laglig vistelse i den mottagande medlemsstaten blir uppehållsrätten permanent. När uppehållsrätten blir permanent upphör kravet på tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring.

En utbetalning av garantipension kan påverka bedömningen av både om man har tillräckliga tillgångar och om man har en heltäck-

ande sjukförsäkring. Att utbetalningen av garantipension kan påverka kriteriet om tillräckliga tillgångar beror på att det är en månatligt återkommande inkomst som personen i fråga har rätt till och som därför också direkt påverkar personens tillgångar. Om en förlust av garantipension påverkar om en person har tillräckliga tillgångar eller inte är bl.a. beroende på om personen har någon ytterligare inkomst, i form av t.ex. svensk inkomstpension eller pensionsinkomst från ett annat land. Om en person helt saknar annan inkomst eller förmögenhet kan förlusten av garantipension medföra att man inte anses ha tillräckliga tillgångar och att man därmed saknar uppehållsrätt.

Att förlusten av garantipension även kan påverka villkoret att ha en heltäckande sjukförsäkring beror på att det är den pensionsutbetalande staten som också garanterar en heltäckande sjukförsäkring. Om en person boende i en annan medlemsstat endast har svensk garantipension är det också Sverige som enligt samordningsbestämmelserna bekostar vårdförmåner i bosättningslandet och därmed kan sägas garantera den heltäckande sjukförsäkringen. Men om garantipensionen upphör och personen inte har någon annan form av sjukförsäkring än den pensionsutbetalande statens betalningsgaranti, kan förlusten av garantipension i en sådan situation leda till att villkoret att ha en heltäckande sjukförsäkring inte är uppfyllt och att därmed uppehållsrätten förloras.

En utvisningsåtgärd får dock enligt rörlighetsdirektivet inte vara den automatiska följderna av att unionsmedborgaren eller en familjemedlem anlitat landets sociala biståndssystem.

6.3.1 Utbetalning av garantipension till personer bosatta i andra medlemsstater.

I december 2018 betalades svenska garantipension ut till knappt 44 000 personer bosatta i andra medlemsstater. De allra flesta som får garantipension utbetald i utlandet är bosatta i våra grannländer, men det finns en stor spridning. I tabell 6.1 visas i vilken omfattning garantipension betalas till personer bosatta i de olika medlemsstaterna. Den fördjupade genomgången begränsas som tidigare nämnts till de fem största länderna, dvs. Finland, Norge, Tyskland, Danmark och Spanien.

Tabell 6.1 Personer med garantipension födda 1938 eller senare som är bosatta i andra medlemsstater, december 2018

Land	Antal	Land	Antal
Finland	17 296	Belgien	179
Norge	5 349	Slovenien	162
Tyskland	5 325	Kroatien	136
Danmark	3 101	Tjeckien	123
Spanien	2 091	Estland	84
Storbritannien	1 738	Cypern	55
Grekland	1 503	Irland	55
Frankrike	1 283	Rumänien	49
Schweiz	1 226	Bulgarien	43
Italien	1 009	Malta	37
Österrike	978	Luxemburg	33
Nederländerna	542	Litauen	20
Polen	474	Slovakien	19
Island	346	Lettland	17
Portugal	279	Liechtenstein	7
Ungern	225		

Källa: Pensionsmyndigheten.

6.3.2 Finland

Inledning

Finland är det land, förutom Sverige där det bor flest personer med svensk garantipension. Som framgår av tabell 6.1 var det 2018 drygt 40 procent av alla utomlands bosatta garantipensionärer som bodde i Finland.

Finlands allmänna lagstadgade pensionssystem består av arbetspension, folkpension och garantipension. Arbetspensionen tjänas in genom arbete och omfattar således arbetstagare och även egenföretagare. Folkpensionen och garantipensionen är bosättningsbaserade. Utöver det allmänna pensionssystemet finns också andra stöd i form av bostadsbidrag och utkomststöd.

Arbetspension

Arbetspensionen är en arbetsbaserad socialförsäkringsförmån som efter pensioneringen ska säkerställa en rimlig konsumtionsnivå för den som har varit verksam som arbetstagare eller egenföretagare. Rätt till arbetspension har den som genom anställning eller som egenföretagare har tjänat in pension.

Arbetspensionen är baserad på förvärvsinkomsterna och tjänas in med 1,5 procent per år. Det finns ingen övre inkomstgräns för intjänandet av pension och även det utbetalade pensionsbeloppet saknar begränsning. Intjänandet av arbetspension sker från och med 17 års ålder för anställda och från 18 års ålder för egenföretagare.

Pensionsåldern håller på att höjas och är därmed beroende av födelseår. För den som är född 1954 eller tidigare kan ålderspension beviljas tidigast från 63 års ålder. Sedan januari 2017 har pensionsåldern höjts med tre månader årligen för att år 2027 nå 65 år. För personer födda år 1965 eller senare kommer pensionsåldern att kopplas till den förväntade livslängden. För den som väntar med att ta ut pensionen tills efter pensionsåldern höjs pensionen varaktigt med 0,4 procent per månad eller 4,8 procent per år. Pension kan tjänas in fram till fem år efter den lägsta pensionsåldern.

Det är också möjligt att genom partiellt förtida uttag ta ut pensionen från 61 års ålder. Då minskas pensionen med 0,4 procent per månad. Även denna åldersgräns ska höjas med start för dem födda år 1964. Därutöver finns också en reglering som möjliggör för personer som har arbetat i minst 38 år i ett ansträngande och slitsamt arbete att få ta ut pensionen tidigare utan minskning, men då krävs samtidigt att arbetsförmågan är nedsatt.

Arbetspensionen är kategoriserad som en sådan pensionsförmån som omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordning 883/2004.

Folkpension

Folkpensionen är allmän och obligatorisk och regleras i folkpensionslagen (568/2007). Folkpensionens syfte är att trygga försörjningen under ålderdomen och vid arbetsoförmåga för personer bosatta i Finland samt försörjningen för den efterlevande maken eller barn

som är bosatta i Finland efter det att en i Finland bosatt person har avlidit.

För att ha rätt till folkpension krävs att en person är bosatt i Finland. Även en person som inte är bosatt i Finland har rätt till folkpension, om han eller hon bor i en stat där förordning 883/2004 tillämpas. I detta fall krävs även att personen omfattas av tillämpningsområdet för förordning 883/2004 och att han eller hon har bott eller arbetat i Finland. För att folkpensionen ska beviljas krävs att personen har varit bosatt i Finland i minst tre år från 16 års ålder. Försäkringstid som har tjänats in i övriga medlemsstater kan beaktas för att uppfylla kravet om tre års försäkringstid, men minst ett av åren behöver personen ha bott i Finland. Samordningen av folkpensionen påverkas av om denna kvalificeringstid utgörs av enbart finländska år eller om rätten uppfylls med hjälp av samordningsbestämmelserna.

Folkpensionsbeloppets storlek är beroende av hur länge personen har varit bosatt i Finland mellan 16 års ålder och fram till pensioneringstidpunkten, dock högst 65 års ålder⁷. För rätt till full folkpension krävs att man har varit bosatt i Finland 80 procent av denna tid. Vid färre antal år minskas pensionen proportionellt, vilket innebär att beloppet för full folkpension multipliceras med en avvägningskoefficient. Avvägningskoefficienten beräknas genom att bosättnings-tiden divideras med den tid som är 80 procent av den totala tiden mellan det att personen fyllde 16 år och det att folkpensionen började eller personen fyllde 65 år.

Folkpensionens storlek beror också på civilstånd, ensamstående får en högre pension än gifta eller sambor. Full folkpension för år 2019 är 628,85 euro per månad för ogift, för gifta/sammanboende är den 557,79 euro per månad. Full folkpension betalas till den som, utöver att uppfylla kvalifikationskraven, inte har pensionsinkomster som överstiger inkomstgränsen som berättigar till full folkpension (666 euro per år 2019). När pensionsinkomsterna överstiger denna gräns kommer den överstigande delen att minska folkpensionen med 50 procent.

De pensionsinkomster som minskar folkpensionen är utgående fortlöpande eller årligen återkommande arbetspension, vissa grund-

⁷ Den som är född före 1965 har rätt till ålderspension vid 65 års ålder. Den som är född 1965 eller senare har rätt till ålderspension vid samma ålder som enligt 11 § lagen om pension för arbetstagare föreskrivs som ålder för ålderspension för hans eller hennes åldersklass (10 § första stycket).

belopp för jordbrukare, olycksfallspensioner, familjepensioner, sjukpensioner och viss försörjningspension för militärer och motsvarande utländska pensioner och förmåner.

Folkpension i form av ålderspension betalas ut från och med månaden efter 65-årsdagen. Den kan också skjutas upp och betalas då ut med ett förhöjt belopp. Personer som har fyllt 63 år kan ansöka om förtida pension, men då reduceras pensionen varaktigt med 0,4 procent för varje månad som den tas ut före 65-årsdagen. För personer födda 1965 eller senare kommer pensionsåldern att kopplas till livslängden och därmed höjas. Utöver folkpension som ålderspension finns folkpension också i form av förtida ålderspension, sjukpension och familjepension till efterlevande make/maka och barn.

Folkpensionen är kategoriserad som en sådan pensionsförmån som omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordning 883/2004. Dock har Finland ett undantag i förordningens bilaga XI, vilket påverkar beräkningen. Detta beskrivs närmare nedan.

Folkpensionen i förhållande till EU:s samordningsbestämmelser⁸

Den finska folkpensionen har många likheter med den svenska garantipensionen och det är därför av intresse att undersöka hur den hanteras i samordningssituationer och att noggrannare gå igenom hur Finland tillämpar förordningens bestämmelser. En tydlig skillnad är att Finland har ett undantag antecknat i förordningens bilaga XI som påverkar tillämpningen av samordningsbestämmelserna på den finska folkpensionen. Finland har fått antecknat följande undantag i förordning 883/2004.

Ingressen till förordning 883/2004

Skäl 43. I enlighet med principen om likabehandling torde det, på grund av särdragen i den finländska lagstiftningen om social trygghet, vara lämpligt med ett särskilt undantag för Finland genom en anteckning i bilaga XI, begränsat till nationella pensioner som grundas på bosättning, i syfte att säkerställa att beloppet för den nationella pensionen inte kan understiga beloppet för den nationella pension som beräknas som om alla försäkringsperioder fullgjorda i en annan medlemsstat hade fullgjorts i Finland.

⁸ www.kela.fi/documents/10192/3725630/Vanhuuseläke.pdf

Finlands anteckning rörande folkpensionen i Bilaga XI

1. Vid fastställandet av rätten till förmåner vid beräkningen av den finska folkpensionen enligt artiklarna 52–54 i denna förordning ska pensionsrätt som förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning behandlas på samma sätt som pension som förvärvats enligt finsk lagstiftning.

Undantaget innebär konkret att vid beräkningen av finsk folkpension, som samordnas enligt förordning 883/2004, får man beakta de arbetspensioner av samma slag som har tjänats in i andra länder som omfattas av förordningen som inkomst på samma sätt som finländska arbetspensioner. Det medför dock att även de försäkringstider som den sökande har tjänat in i andra medlemsstater ingår vid beräkningen av försäkringstiden. Den finska undantagsbestämelsen åsidosätter således bestämmelsen i förordningens artiklar 52–54 om förbud mot att beakta pensioner av samma slag som inkomst.

En i Finland bosatt sökande vars kvalifikationstid har fullgjorts av försäkringstid intjänad i Finland har således rätt till en pension beräknad som en oberoende förmån, i enlighet med undantagsbestämelsen. Beräkningen av den oberoende förmånen görs genom att den ovan nämnda avvägningskoefficienten beräknas. I denna avvägningskoefficient ingår den totala försäkringstiden i Finland och övriga medlemsstater. Den fulla fastställda folkpensionen per månad multipliceras sedan med avvägningskoefficienten och därefter minskas beloppet med de motsvarande pensionsinkomsterna (finska och utländska). Det belopp som återstår är den folkpension som utbetalas.

En pro rata-beräknad folkpension betalas endast om en i Finland bosatt sökandes kvalifikationstid (3 år) har fullgjorts med försäkringstid från någon annan medlemsstat (minst ett av åren i Finland) eller om sökanden är bosatt i en annan medlemsstat. Pro rata-pensionen beräknas då genom att den framräknade oberoende förmånen (beskriven ovan) multipliceras med en s.k. pro rata-koefficient. Pro rata-koefficienten beräknas genom att den i Finland intjänade försäkringstiden divideras med summan av finsk och utländsk försäkringstid. Pro rata-koefficienten uttrycker således den andel av den oberoende pensionen som motsvarar försäkringsperioderna i Finland.

Garantipension

Syftet med garantipensionen är att genom pension som betalas av statsmedel trygga försörjningen för en pensionär som är bosatt i Finland, om pensionärens pensioner inte i övrigt räcker till en skälig försörjning. Garantipensionen regleras i lagen (703/2010) om garantipension. Garantipension är en minimipension som kan betalas till personer som har en total pension som understiger garantipensionsnivån (777,85 euro per månad 2019). För rätt till garantipension krävs att en person har bott i Finland i minst tre år från 16 års ålder. Försäkringstid som har tjänats in i övriga medlemsstater kan beaktas för att uppfylla kravet om tre års försäkring, men minst ett av åren behöver personen ha bott i Finland.

Rätt till garantipension har en person som har uppnått pensionsåldern och får ålderspension eller har någon annan pension som nämns i lagen om garantipension. Rätt till garantipension har också en invandrare, dvs. den som har fyllt 16 år och som har flyttat till Finland men inte får folkpension, som har uppnått åldern för folkpension. För att kunna få garantipension måste man ansöka om alla övriga pensioner som man kan ha rätt till, både i Finland och i utlandet. Full garantipension uppgår till 784,52 euro per månad 2019.

Garantipensionen betalas endast ut till personer bosatta i Finland. Om övriga pensionsinkomster är under miniminivån så betalas skillnaden ut som garantipension. Garantipensionen minskas således med både finländska och utländska pensionsinkomster, men inte med förvärvsinkomster, kapitalinkomster och förmögenhet.

Garantipensionen är kategoriserad som en minimiförmån enligt artikel 58 i förordning 883/2004.

Bostadsbidrag för pensionstagare

För ålderspensionärer som är stadigvarande bosatta i Finland och har låga inkomster kan det också finnas rätt till bostadsbidrag. Bostadsbidraget är bl.a. beroende av boendekostnaderna, förmögenhet och civilstånd. Bostadsbidraget regleras i lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007). Bostadsbidraget är en hybridförmån och hanteras i enlighet med artikel 70 i förordning 883/2004.

Utkomststöd

Utkomststödet regleras i lagen (1412/1997) om utkomststöd och är ett ekonomiskt stöd för enskilda och familjer. Det är ett ekonomiskt stöd inom den finska socialvården vars syfte är att trygga inkomsten och främja möjligheten för att individen ska klara sin egen försörjning. Stödet är behovsprövat, avseende både inkomster och utgifter och beviljas i regel för en månad i taget. Utkomststödet är ett socialt stöd och omfattas inte av förordning 883/2004.

Hur påverkas en person med svensk garantipension bosatt i Finland om den upphör?

I denna del redogörs för de förmåner en person eventuellt kan få om den svenska garantipensionen upphör samt om och i så fall hur det kan påverka uppehållsrätten.

Finns det förmåner som kan ersätta den svenska garantipensionen?

Arbetspensionen liksom folkpensionen beräknas som regel utan hänsyn till den svenska garantipensionen, dvs. förmånerna påverkar inte varandra och en persons finska arbets- och/eller folkpension kommer därmed inte att påverkas av om en person får svensk garantipension eller inte. De ersättningar som i första hand kan komma ifråga som ersättning för svensk garantipension är därför den finska garantipensionen och bostadsbidrag för pensionstagare. Som en sista form av försörjningsstöd finns också utkomststödet.

I Finland finns det således stöd som för de allra flesta i någon mån kan ersätta den svenska garantipensionen. Dock är det osäkert i vilken omfattning de kan kompensera bortfallet av svensk garantipension. Nivåmässigt är den finska och den svenska garantipensionen i dagsläget (till följd av kronförsvagningen) likvärdiga. Men behovsprövningen av den finska garantipensionen (och även av bostadsbidraget) är betydligt högre än för den svenska garantipensionen, vilket medför att många personer bosatta i Finland skulle få minskade nettoinkomster.

Påverkas uppehållsrätten i Finland om en person inte längre får garantipension?

Inom ramen för det nordiska samarbetet finns ett utökat skydd för personer som omfattas av gällande överenskommelser och konventioner. Det medför att förutsättningarna kan skilja sig åt beroende på om en person omfattas av det nordiska regelverket eller inte.

Av den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster⁹ följer att en nordisk medborgare¹⁰ inte kan sändas hem på grund av sitt behov av socialt bistånd om personens familjeförhållanden, anknytning till bosättningslandet eller omständigheterna i övrigt talar för att personen bör stanna där och under alla omständigheter inte om medborgaren under de sista tre åren varit lagligen bosatt i landet. Svenska medborgare som är bosatta i Finland torde därför inte förlora sin uppehållsrätt till följd av att de inte får garantipension. Inte heller personer med permanent uppehållsrätt skulle påverkas.

Personer med garantipension som inte omfattas av nämnda nordiska överenskommelser och är bosatta i Finland skulle dock kunna påverkas i högre grad om den svenska garantipensionen upphör. I praktiken kommer dock dessa fall att vara få.

6.3.3 Norge

Inledning

I Norge genomfördes under 2011 en pensionsreform, vilket medför att det finns två parallella pensionssystem. Personer som är födda 1953 och tidigare omfattas helt av det gamla pensionssystemet. Personer födda mellan 1954 och 1962 tillhör infasningen av det nya systemet och omfattas proportionellt av båda systemen. Födda efter 1962 omfattas helt av det nya systemet. Personer som i dag har svensk garantipension och är bosatta i Norge är främst födda före 1954, men personer födda 1954 blir 65 år under 2019 och kan då beviljas garantipension. För att kunna klargöra vilka alternativa stöd som personer bosatta i Norge kan ha rätt till om garantipensionen upphör behöver därför både det gamla och det nya pensionssystemet belysas.

⁹ För konventionstexten se lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.

¹⁰ Utöver nordiska medborgare omfattar konventionen även andra personer som är lagligen bosatta i något av de nordiska länderna.

Norges ”gamla” pensionssystem

Norges äldre pensionssystem består av tilläggspension (tilleggs-pensjon) och grundpension (grunnpensjon). Det påminner i sin utformning till viss del om det tidigare svenska pensionssystemet. Regleringen kring pensionssystemet återfinns i folketrygdloven kapitel 19 om alderspensjon.

Tilläggspension

För rätt till tilläggspension krävs att man har tjänat in pensionspoäng i Norge i minst tre år och för att kunna få full tilläggspension krävs att man har arbetat 40 år i Norge. Om man har arbetat kortare tid så minskas pensionen proportionellt.

Tilläggspensionen är inkomstgrundad och dess storlek är beroende både av inkomsterna och av antalet försäkringsår. Storleken på tilläggspensionen bestäms utifrån de 20 åren med högst inkomst, men minskas om försäkringstiden är kortare än 40 år. Ett intjänande i nivå med basbeloppet (grunnbeløp) ger en pensionspoäng och i takt med ett högre intjänande ökar pensionspoängen. Under intjänandetiden ökar pensionsrättigheterna i takt med samhällets lönetillväxt. Den uttagna pensionen följer löneutvecklingen, men med ett avdrag på 0,75 procent per år.

Tilläggspensionen samordnas enligt de allmänna samordningsbestämmelserna av ålders- och efterlevandepensioner i förordning 883/2004.

Grundpension

Grundpensionen är bosättningsbaserad (baseras på trygdetid) och helt oberoende av tilläggspensionens storlek och övrig inkomst. Grundpensionens storlek påverkas således vare sig av den inkomst en person har haft under förvärvslivet eller av den inkomst personen har som pensionär. Grundpensionens storlek är i stället beroende av hur länge en person har tillhört folketrygden, dvs. har bott och/eller arbetat i Norge. För att ha rätt till full grundpension krävs att man har tillhört folketrygden i 40 år mellan 16 och 66 års ålder. Om försäkringstiden är kortare minskas pensionen proportionellt.

Full grundpension för ogifta motsvarar basbeloppet och uppgår 2019 till 96 883 norska kronor per år. För gifta är full grundpension 85 procent av grundbeloppet vilket motsvarar 82 350 norska kronor per år. Grundpensionen samordnas enligt de allmänna samordningsbestämmelserna av ålders- och efterlevandepensioner i förordning 883/2004. Dock har Norge en bilageanteckning till Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (förkortas EES-avtalet) som påverkar tillämpningen. Den beskrivs närmare i avsnittet *Grundpension och garantipension i förhållande till EU:s samordningsbestämmelser*.

Pensionstillägg (pensjontillegg) eller særtillegg

Den som har låg eller ingen intjänad tilläggspension kan också ha rätt till pensionstillägg. Pensionstillägget säkrar att man får en pension som minst uppgår till den minsta pensionsnivån (minste pensjonsnivå). När grundpensionen och tilläggspensionen tillsammans är lägre än den minsta pensionsnivån betalas skillnaden ut i form av ett pensionstillägg. Pensionstillägget är precis som tilläggs- och grundpensionen 40-delsberäknad och för rätt till fullt pensionstillägg krävs att man har 40 års trygdetid.

Den minsta pensionsnivån är inkomstprövad och beroende av civilstånd. För den som är gift/sammanboende är den också beroende av makes inkomst och pension. Minsta pensionsnivån finns uppdelad i låg, ordinarie och hög nivå samt en särskild nivå för ensamstående. För en ensamstående pensionär med full trygdetid uppgår den minsta pensionsnivån till 194 192 norska kronor per år (särskilt sats enslige).

Det nya pensionssystemet i Norge

Sedan pensionsreformen består den allmänna pensionen av inkomstpension och garantipension. De allra flesta har också rätt till tjänstepension. Den allmänna pensionen (folketrygden) regleras i folketrygdloven kapitel 20 om ny alderspensjon. Norges nya pensionssystem har många likheter med det svenska pensionssystemet.

Inkomstpension

Inkomstpension tjänas in genom att 18,1 procent av den pensionsgrundande inkomsten betalas in till pensionsystemet och ger pensionsrätt. All pensionsrätt som en person tjänar in mellan åldrarna 13 och 75 år ackumuleras till en pensionsbehållning. Pensionsbehållningen ökar varje år i takt med lönetillväxten. Vid pensioneringen delas den samlade pensionsbehållningen med ett s.k. delningstal som i princip speglar den förväntade återstående livslängden som pensionär. Det finns således ingen kvalificeringstid för att få rätt till pension, utan rätt till pension har den som har tjänat in minst ett års pensionsrätt och som därmed har en pensionsbehållning. Pensionen är baserad på den intjänade pensionsbehållningens storlek.

Pensionsåldern är flexibel och man kan välja att gå i pension mellan 62 och 75 års ålder. Det är också möjligt att kombinera arbete och pension. Den uttagna pensionen följer löneutvecklingen, men med ett avdrag på 0,75 procent per år.

Inkomstpensionen samordnas enligt de allmänna samordningsbestämmelserna av ålders- och efterlevandepensioner i förordning 883/2004.

Garantipension

Garantipensionen är allmän och obligatorisk. För att ha rätt till garantipension krävs att man har bott i Norge i minst tre år från 16 års ålder. Försäkringstid som har tjänats in i övriga medlemsstater kan beaktas för att uppfylla kravet om tre års försäkring, men minst ett av åren behöver personen ha bott i Norge. För rätt till full garantipension krävs att en person har tillhört den norska folketrygden i 40 år mellan 16 och 66 års ålder. Vid kortare bosättningsstid minskar garantipensionen proportionerligt.

Garantipensionen inkomstprövas mot inkomstpensionen och avkortas med 80 procent mot den. Garantipensionens storlek beror också på sökandens civilstånd, för en person som är sammanboende är garantipensionsnivån också beroende av partners inkomst och pension. En ensamstående person får därmed en högre garantipension än gifta eller sambor. Maximal garantipension för en ensamstående är 185 939 norska kronor per år och för gifta 172 002 norska kronor per år.

Garantipensionen motsvarar en lägsta pensionsnivå. Denna nivå ändras varje år utifrån löneutvecklingen efter justering av förändringen av den förväntade livslängden. Det finns dock en begränsning på så sätt att indexeringen aldrig blir lägre än indexeringen för inkomstpensionen, men den kan bli högre.

Garantipensionen samordnas enligt de allmänna samordningsbestämmelserna av ålders- och efterlevandepensioner i förordning 883/2004.

Grundpension och garantipension i förhållande till EU:s samordningsbestämmelser¹¹

Norge har liksom Finland bosättningsbaserade pensioner som har likheter med den svenska garantipensionen. I Norge är det garantipensionen som är mest lik den svenska garantipensionen, men samordningen för både grundpensionen och garantipensionen är likartad och presenteras mer utförligt nedan.

Som tidigare nämnts samordnas både grundpensionen och garantipensionen i enlighet med de allmänna samordningsbestämmelserna, men Norge har i EES-avtalet undantagsbestämmelser som påverkar rätten till förmånerna samt beräkningen. Eftersom Norge inte är medlem i EU återfinns dessa bestämmelser inte i bilaga XI till förordning 883/2004 utan i bilaga VI till EES-avtalet¹².

För rätt till pension (både grund- och garantipension) krävs att man sammantaget har minst tre års medlemskap i folketrygden. Försäkringstid som har tjänats in i andra medlemsstater kan beaktas för att uppfylla kravet om tre års försäkring, men minst ett av åren behöver personen ha tillhört folketrygden. Norge har ett undantag från denna sammanläggningsprincip för personer som inte har varit yrkesverksamma i någon EES-stat. Undantaget innebär att för icke förvärvsaktiva krävs det totalt minst tre års bosättning i Norge för att få rätt till pension efter sammanläggning. Det är således ett undantag som ställer högre krav för att öppna upp rätten till förmånerna.

Det andra undantaget rör pro rata-beräkningen i enlighet med artikel 52.1 b. Enligt information från NAV:s (den norska Arbeids-

¹¹ <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r45-00/>

¹² Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, <https://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Annexes%20to%20the%20Agreement/annex6.pdf>

och velferdsförvaltninga) webbplats¹³ fungerar den nationella beräkningsreglerna som pro rata-beräkningsregler och ger vanligtvis samma resultat. Undantaget innebär därför att Norge inte behöver göra någon pro rata-beräkning utan beräknar enbart enligt nationella regler. Undantaget gäller vid beräkningen av alla ålderspensioner utom när sjukpensioner och efterlevandepensioner övergår till ålderspension, då ska pro rata-beräkning göras.

Andra stöd – komplement till både det gamla och det nya pensionssystemet

Försörjningstillägg (førsørgingstillegg)

Försörjningstillägget är ett inkomstprövat tillägg till pensionen. Det kan ges till pensionärer som försörjer make eller barn, där hushållets totala inkomst är under en viss nivå. För att ha rätt till tillägget krävs att man har fyllt 67 år och tar ut hel ålderspension.

En person som har rätt att ta med sin ålderspension vid flytt till utlandet kan också ha rätt att ta med försörjningstillägget.

Tilläggsstödet (supplerende stønad)

Grundpensionen, pensionstillägget och garantipensionen är alla bosättningsbaserade förmåner och för att få full ersättning krävs 40 års försäkringstid. För personer som av någon anledning har en kortare bosättningsstid i Norge finns tilläggsstödet. Det kan betalas ut till personer som är 67 år eller äldre med låg inkomst. Stödet är behovsprövat mot hushållets samlade inkomster samt mot förmögenhet och garanterar en total inkomst på en nivå motsvarande folketrygdens minsta pensionsnivå.

Minsta pensionsnivån är beroende av civilstånd. Om man är gift/sammanboende beror den även på den sammanboendens inkomst och pension. För en ensamstående person uppgår den minsta pensionsnivån till 177 675 norska kronor per år (ordinär sats).

Tilläggsstödet är inte en livsvarig förmån utan behöver sökas om varje år. Den är kategoriserad som en hybridförmån och betalas inte ut till personer bosatta utanför Norge.

¹³ www.nav.no

Ekonomiskt bistånd (Økonomisk stønad)

En person som inte har arbete eller inte kan försörja sig på annat sätt kan ha rätt till ekonomiskt stöd enligt socialtjänstlagen (socialtjänstelagen). Stödet kan beviljas efter en individuell prövning där hänsyn tas till både inkomster och nödvändiga utgifter.

Hur påverkas en person med garantipension bosatt i Norge om den upphör

Finns det förmåner som kan ersätta den svenska garantipensionen?

De arbetsgrundade norska pensionerna, tilläggspension och inkomstpension, och de bosättningsbaserade pensionerna, grundpension och garantipension, beräknas alla utan påverkan av pensionsinkomster från andra länder än Norge. Förmånerna kommer därför inte att påverkas av om utbetalningen av svensk garantipension upphör. De kan därmed inte heller kompensera de personer som har svensk garantipension om den upphör.

Det finns således inga förmåner i folketrygden som kan kompensera de personer som skulle förlora sin garantipension från Sverige. Det finns dock möjlighet att ansöka om tilläggsstödet (supplerende stønad). Behovsprövningen för tilläggsstödet är dock betydligt högre än för garantipensionen och det beviljas också bara för ett år i taget, men det skulle till viss del kunna kompensera för bortfall av svensk garantipension. Därutöver kan en person som inte kan försörja sig ansöka om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Påverkas uppehållsrätten i Norge om en person inte längre får garantipension?

Inom ramen för det nordiska samarbetet finns ett utökat skydd för personer som omfattas av gällande överenskommelser och konventioner. Det medför att förutsättningarna kan skilja sig åt beroende på om en person omfattas av det nordiska regelverket eller inte, vilket man kan läsa mer om under motsvarande rubrik gällande Finland.

Personer med garantipension som inte omfattas av den Nordiska konventionen och är bosatta i Norge skulle dock kunna påverkas i högre grad om utbetalningen av garantipension upphör. Med hänsyn

taget till EU-rätten beror det på om personerna har andra inkomster och därmed på om de kan anses bli en belastning för det norska trygdesystemet eller inte.

6.3.4 Tyskland

Inledning

De finska och norska pensionssystemen och deras tillhörande grundskydd uppvisar stora likheter med det svenska systemet. Det beror på att de nordiska länderna har sociala trygghetssystem som bygger på liknande principer och som därmed kan vara relativt lika i sin utformning. Den tyska socialförsäkringen är uppbyggd enligt andra principer, vilket också får till följd att pensionssystemet och tillhörande stödförmåner som helhet skiljer sig mer från det svenska pensionssystemet.

Allmän pension – grundad på arbete

Det tyska allmänna pensionssystemet är obligatoriskt och bygger fullt ut på inkomstbortfallsprincipen, dvs. pensionerna beror av tidigare inkomster och antalet försäkringsår. Det finns inte något bosättningsbaserat grundskydd som i Sverige. Pensionen regleras i Lagen om social trygghet (Sozialgesetzbuch), volym VI.

Alla anställda är enligt lag skyldiga att tillhöra det obligatoriska statliga pensionssystemet. Denna skyldighet gäller även för egenföretagare i vissa specifika yrken, såsom jordbrukare, konstnärer, journalister och medlemmar i de yrken som är organiserade i föreningar (läkare, arkitekter, hantverkare, farmaceuter, ingenjörer, revisorer, advokater, m.fl.). Kravet på att tillhöra det allmänna pensionssystemet har dock undantag för vissa grupper bl.a. för personer med låga inkomster (under 450 euro per månad) och för yrkesgrupper med obligatoriska tjänstepensionsförsäkringar. Egenföretagare som inte omfattas av den obligatoriska försäkringen kan välja att ansluta sig. Det finns också möjlighet till frivillig försäkring. Den frivilliga försäkringen gäller för personer som är äldre än 16 år och bosatta i Tyskland eller för tyskar bosatta utomlands. Den lagstadgade pen-

sionen kan också kompletteras med tjänstepensioner och statligt subventionerade privata pensioner.

För att ha rätt till ålderspension krävs att den försäkrade har uppnått pensionsåldern och tillhört försäkringen under en tidsperiod av minst fem år (kvalificeringstid). Kvalificeringstiden kan uppfyllas antingen genom arbete eller genom sådana perioder som ersätter arbete, som t.ex. perioder vid vård av barn, plikttjänst och perioder med socialförsäkringsersättningar.

Storleken på pensionen är beroende av både antalet tillgodoräknade försäkringsår och intjänandets storlek, dvs. den årliga inkomsten. Pensionen beräknas utifrån pensionspoäng där ett intjänande i nivå med genomsnittsinkomsten för respektive år ger en pensionspoäng. Lägre eller högre intjänande än genomsnittet ger proportionellt lägre eller högre pensionspoäng.

För rätt till ålderspension krävs också att man har uppnått pensionsåldern. Pensionsåldern i Tyskland höjs successivt och den är därför beroende av vilket år en person är född. För personer födda 1964 och senare kommer den att vara 67 år. Det finns också möjlighet för vissa grupper med långa arbetsliv att gå i pension tidigare.

Den arbetsrelaterade pensionen är kategoriserad som en sådan pensionsförmån som omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordning 883/2004.

Grundskydd för ålderspensionärer¹⁴

Det finns inte något grundskydd inom det tyska pensionssystemet. Det skydd som finns för äldre personer är en minimiinkomst för äldre och för personer med nedsatt intjänandeförmåga (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) vilket är en form av socialt bistånd. Regleringen av denna förmån finns i lagen om social trygghet, volym XII.

Minimiinkomsten för äldre är en behovsprövad förmån för personer som har uppnått pensionsåldern och vars ålderspension inte räcker till deras uppehälle. Förmånen är behovsprövad mot hushållets samlade inkomster och förmögenhet och beslutas som regel för 12 månader åt gången. Förmånens storlek är därmed också beroende av förmånstagarens ålder och hushållets sammansättning. Nivån

¹⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1111&langId=en&intPageId=4556>

för att täcka ”standardbehoven” för vuxna uppgår 2019 till 454 euro för en ensamstående vuxen boende i lägenhet och för två vuxna uppgår den till 382 euro per person. Därutöver finns också kompletterande stöd för boende och uppvärmning som är baserade på den faktiska kostnaden.

Minimiinkomsten för äldre är kategoriserad som en hybridförmån och betalas endast ut vid bosättning i Tyskland.

Hur påverkas en person med garantipension bosatt i Tyskland om den upphör

Finns det förmåner som kan ersätta den svenska garantipensionen?

De arbetsgrundade pensionerna beräknas oberoende av garantipensionen och påverkas inte och de kan därmed heller inte ersätta den inkomstminskning som uppstår om garantipensionsutbetalningarna upphör. Den tyska pensionsförmån som kan påverkas är efterlevandepensionerna. Vid beräkningen av tysk efterlevandepension ingår egen pension, inklusive utländsk pension. Den som har tysk efterlevandepension och garantipension skulle därmed kunna få högre efterlevandepension om garantipensionen upphör.

Det stöd som till viss del kan kompensera för bortfallet av garantipension är socialt bistånd i form av den ovan nämnda minimiinkomsten för äldre och för personer med nedsatt intjänandeförmåga. Nivån för denna förmån är dock lägre än för garantipensionen samtidigt som den inte är individuell som garantipensionen och med en betydligt högre behovsprövning. Det medför att den enbart till en del kan kompensera för förlusten av garantipension.

Påverkas uppehållsrätten i Tyskland om en person inte längre får garantipension?

Personer med permanent uppehållsrätt påverkas inte av om de har garantipension eller inte. Men en person som inte har permanent uppehållsrätt kan förlora uppehållsrätten om förlusten av svensk garantipension leder till att han eller hon inte har tillräckliga tillgångar för sin försörjning eller saknar en heltäckande sjukförsäkring. Eventuell påverkan på uppehållsrätten är alltså individuell och bero-

ende av om personen har några andra inkomster eller annan form av försörjning.

6.3.5 Danmark¹⁵

Inledning

Danmarks pensionssystem består av folkpension (folkepension) och ett obligatoriskt tilläggs-pensionssystem för anställda (ATP). Därutöver finns också obligatoriska tjänstepensioner som är baserade på kollektivavtal och täcker cirka 90 procent av de anställda.

Tilläggs-pension

Alla anställda som har fyllt 16 år och är verksamma i Danmark omfattas av ATP-systemet om de arbetar minst nio timmar i veckan. Under vissa förutsättningar kan även egenföretagare omfattas. Regleringen av tilläggs-pension finns samlade i *Lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension – ATP-loven (nr 110 af 10 oktober 2014)*. Tilläggs-pensionerna finansieras helt genom avgifter som betalas av de anställda (en tredjedel) och deras arbetsgivare (två tredjedelar). Men det är arbetsgivaren som är ansvarig för att båda delarna betalas in.

Tilläggs-pensionerna är således kopplade till arbete, men de utbetalas med ett enhetligt belopp och är därmed inte inkomstrelaterade. Av betydelse för pensionens storlek är i stället antalet år som avgift betalas in.

Pensionsåldern (gäller även folkpensionen) är 65 år, men den höjs till 67 år under perioden 2019–2022 och till 68 år 2030, därefter kommer pensionsåldern att kopplas till förväntad livslängd. För den som tar ut pension senare än den normala pensionsåldern ökar pensionen med 5 procent per år. De utbetalade pensionerna följer prisutvecklingen.

Tilläggs-pensionen är kategoriserad som en sådan pensionsförmån som omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordning 883/2004.

¹⁵ www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=20920

Folkpension

Folkpension är det som i Danmark ses som allmän pension. Regleringen av folkpensionen finns i *Lov om social pension (nr 1239 af 13 oktober 2016)*. För att ha rätt till folkpension krävs att en person har bott i Danmark i minst tre år mellan 15 och 65 års ålder. Försäkringstid som har tjänats in i övriga medlemsstater kan beaktas för att uppfylla kravet om tre års försäkring, men minst ett av åren behöver personen ha bott i Danmark. För rätt till full folkpension krävs 40 års bosättning i landet. Om man har en kortare bosättnings-tid än 40 år minskas pensionen proportionellt.

Folkpensionen består av ett grundbelopp (grundbeløb) och ett pensionstillägg (pensionstillæg). Grundbeloppet påverkas inte av några pensionsinkomster utan minskas enbart med arbetsinkomster över en viss nivå, 2019 är den nivån 329 600 danska kronor per år. Vid en arbetsinkomst över 576 400 danska kronor kan man inte få folkpensionens grundbelopp. Grundbeloppet är lika stort för ensamstående som för sammanboende och uppgår 2019 till 6 327 danska kronor per månad före skatt.

Pensionstillägget är däremot högre för ensamstående än för sammanboende och uppgår som högst till 6 923 danska kronor för ogifta och 3 453 danska kronor för gifta. Inkomstprövningen av pensions-tillägget är högre för grundbeloppet och det minskas med parhushållets sammanlagda arbets- och pensionsinkomster. Det finns ett fribelopp för arbetsinkomster vilket innebär att man kan ha en egen arbetsinkomst upp till 100 008 danska kronor utan att pensionstillägget minskar. När den totala inkomsten för en ogift person är över 87 800 danska kronor minskas pensionstillägget upp till en inkomst på 356 700 danska kronor då pensionstillägg inte längre betalas ut. För gifta är de motsvarande nivåerna högre, men också beroende av om maken/makan är pensionär eller inte.

Sammanlagt kan folkpensionen som högst bli 13 250 danska kronor per månad före skatt för ogifta och 9 780 danska kronor för gifta.

Folkpensionens är i sin helhet kategoriserad som en sådan pensionsförmån som omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordning 883/2004.

Tillägg till folkpensionen

Förutom folkpensionen i form av grundbelopp och pensionstillägg finns även förmåner som är tillägg till folkpensionen. Från januari 2019 finns följande tillägg:

- medicheck,
- äldrecheck (äldrecheck),
- värmertilägg (värmertilägg),
- vårdtillägg (helbredstillägg) och
- personligt tillägg (personligt tillägg).

För alla folkpensionärer beräknas en personlig tilläggsprocent (personlig tillägsprocent). Denna används för att beräkna om man kan beviljas några av tilläggen till folkpensionen. Vid beräkningen av tilläggsprocenten tas hänsyn till den egna inkomsten och även inkomsten för maka/make. Tilläggsprocenten kan ha ett värde mellan noll och 100. Om den är noll har man inte rätt till några tillägg och ju högre den är desto högre tillägg kan utbetalas, upp till 100 där maxnivån uppnås. Tilläggsprocenten är 100 om en ensamstående person utöver folkpensionen har en inkomst på högst 36 000 danska kronor per år. För sammanboende är gränsen 71 500 danska kronor per år. Medichecken, äldrechecken, värmertilägget och vårdtillägget är alla baserade på storleken på tilläggsprocenten, men därutöver i olika grad behovsprövade.

Medichecken är ett nytt tillägg som utbetalas första gången under 2019 och har skapats för att gradvis ersätta den tidigare nedsättningen av medielicensen. Det uppgår 2019 till 235 danska kronor per år före skatt. För rätt till medicheck krävs en tilläggsprocent på 100.

Äldrecheck är ett kompletterande pensionsbidrag som kan ges till personer med folkpension. Storleken på äldrechecken är beroende av den personliga tilläggsprocenten och förmögenhet. Den som har en förmögenhet under 87 900 danska kronor kan få äldrecheck och den uppgår maximalt till 17 600 danska kronor före skatt per år.

Värmertilägg är ett extra tillägg avsett för att finansiera utgifter för värme och varmvatten. Det påverkas av alla inkomster och är behovsprövat. Det påverkas dock inte av förmögenhet. För rätt till värmertilägg krävs en tilläggsprocent som är större än noll och värme-

utgifter som för en ensamstående är över 5 200 danska kronor per år (sammanboende 7 800 danska kronor per år).

Vårdtillägget är avsett för att finansiera utgifter för viss sjukvård och läkemedel. Vårdtillägget är behovsprövat och beroende av storleken på tilläggsprocenten och förmögenhet. För rätt till vårdtillägg krävs en tilläggsprocent större än noll och en likvid förmögenhet på mindre än 87 900 danska kronor per år.

Utöver stöden ovan som är baserade på tilläggsprocenten finns också det personliga tillägget. Det personliga tillägget kan betalas ut till personer som har en svår ekonomisk situation, det är helt behovsprövat och tar hänsyn till alla inkomster och förmögenhet.

Även de tillägg som tillhör folkpensionen ingår i folkpensionsbestämmelserna och ingår därmed också i folkpensionens kategorisering som pensionsförmån som omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordning 883/2004.

Folkpension i förhållande till EU:s samordningsbestämmelser

Som de övriga nordiska länderna är även en del av Danmarks pensionssystem bosättningsbaserat. Den största skillnaden mellan Danmarks folkpension och Sveriges, Finlands och Norges bosättningsbaserade pensioner är att folkpensionens grundbelopp inte minskas med andra pensionsinkomster utan endast minskas med arbetsinkomster över en viss angiven nivå. Därmed är den danska folkpensionen också i högre grad en pension som utbetalas till alla ålderspensionärer. Danmark har liksom Finland undantag antecknat i förordningens bilaga XI som påverkar tillämpningen av samordningsbestämmelserna på den danska folkpensionen. Danmark har fått antecknat följande undantag i förordning 883/2004.

Ingressen till förordning 883/2004

(42) I enlighet med proportionalitetsprincipen och i enlighet med förutsättningen för att kunna utsträcka förordningen till att omfatta alla Europeiska unionens medborgare och i syfte att finna en lösning som tar hänsyn till eventuella restriktioner förknippade med särdragen hos de system som grundar sig på bosättning, torde det vara lämpligt med ett särskilt undantag för Danmark genom en anteckning i bilaga XI, som begränsar rätten till socialpension för den nya kategori av icke-yrkesverksamma personer som denna förordning har utsträckts till. På grund

av särdragen i det danska systemet och mot bakgrund av att dessa pensioner får exporteras efter en bosättningstid på tio år enligt gällande dansk lagstiftning (lagen om pensioner).

Danmarks anteckning i Bilaga XI gällande folkpension för ålderspensionärer

2. a) Utan hinder av bestämmelserna i artikel 6 i denna förordning ska personer som inte har arbetat som anställda i någon medlemsstat ha rätt till dansk social pension bara om de har varit stadigvarande bosatta i Danmark under minst tre år, med beaktande av de åldersgränser som gäller enligt dansk lagstiftning. Om inget annat följer av artikel 4 i denna förordning, ska artikel 7 inte tillämpas på en dansk social pension som sådana personer har rätt till.

b) De bestämmelser som anges ovan ska inte gälla rätt till dansk social pension för familjemedlemmar till personer som är eller har varit anställda i Danmark eller för studerande och deras familjemedlemmar.

Grundprincipen för rätt till folkpension (social pension) är att man har varit stadigvarande bosatt i Danmark i minst tre år. Försäkrings-tid som har tjänats in i andra medlemsstater kan beaktas för att uppfylla kravet om tre års försäkring, men minst ett av åren behöver personen ha bott i Danmark. Danmark har (liksom Norge) ett undantag från denna sammanläggningsprincip för personer som inte har varit yrkesverksamma i någon EES-stat. Undantaget innebär att för icke förvärvsaktiva krävs det totalt minst tre års bosättning i Danmark för att få rätt till pension efter sammanläggning. Det är således ett undantag som ställer högre krav för att öppna upp rätten till förmånerna.

Andra stöd som inte är kopplade till folkpensionen

Bostadstillägg (boligydelse)

Utöver de stöd som finns kopplade till folkpensionen finns också bostadstillägg (boligydelse). Boligydelserna är helt behovsprövade och beroende av boendeform. Bostadstillägget är kategoriserat som en hybridförmån och betalas enbart ut vid bosättning i Danmark.

Socialt bistånd (Økonomisk tilskud fra kommunen)

Personer som saknar rätt till folkpension och dess tillägg kan som en sista försörjning ansöka om socialt bistånd eller s.k. hjälp i speciella fall (hjælp i særlige tilfælde). För de personer som har rätt till folkpension täcks denna försörjning i stället av det personliga tillägget och vårdtillägget. Det sociala biståndet är strikt behovsprövat mot hela hushållets inkomster, utgifter och förmögenhet och med en regelbunden prövning av rätten till stödet.

Hur påverkas en person med garantipension bosatt i Danmark om den upphör*Finns det förmåner som kan ersätta den svenska garantipensionen?*

Den arbetsgrundade tilläggs pensionen beräknas oberoende av garantipensionen och den kan därmed heller inte ersätta den inkomstminskning som uppstår om garantipensionsutbetalningarna upphör.

I vilken mån det finns förmåner som till kan kompensera för bortfallet av garantipension beror på om en person samtidigt har dansk folkpension eller inte.

För en person som har dansk folkpension kommer inte själva folkpensionen att påverkas eftersom den redan är 40-delsberäknad och man får inte fler danska 40-delar genom upphörandet av garantipension. Tilläggen till folkpensionen kan däremot påverkas av bortfallet av garantipension genom att den inkomst som ingår i de olika behovsprövningarna blir lägre. För en person som omfattas av folkpensionens regelverk kan således de olika tilläggen eventuellt till del kompensera för bortfallet av garantipension.

För en person som inte har rätt till dansk folkpension ser situationen annorlunda ut, eftersom den heller inte kan ansöka om de tillägg som hör till folkpensionen. En sådan person får då i stället ansöka om socialt bistånd.

Påverkas uppehållsrätten i Danmark om en person inte längre får garantipension?

Inom ramen för det nordiska samarbetet finns ett utökat skydd för personer som omfattas av gällande överenskommelser och konventioner. Det medför att förutsättningarna kan skilja sig åt beroende på om en person omfattas av det nordiska regelverket eller inte, vilket man kan läsa mer om under motsvarande rubrik gällande Finland.

Personer med garantipension som inte omfattas av den Nordiska konventionen och är bosatta i Danmark skulle dock kunna påverkas i högre grad om utbetalningen av garantipension upphör. Med hänsyn tagen till EU-rätten beror det på de individuella förutsättningarna och om de har andra inkomster och därmed på om de kan anses bli en belastning för det danska sociala biståndssystemet eller inte.

6.3.6 Spanien¹⁶

Inledning

Även det spanska pensionssystemet skiljer sig mer från det svenska pensionssystemet än vad de nordiska ländernas motsvarigheter gör. Det spanska lagstadgade pensionsskyddet är arbetsbaserat och kan kompletteras med avtalsbaserade tilläggs pensioner (tjänstepensioner) och privat pensionssparande. Därtill finns det icke-avgiftsfinansierade ålderspensioner som är i form av socialt bistånd.

Avgiftsfinansierad ålderspension – baserad på arbete

Det spanska allmänna pensionssystemet är arbetsbaserat (pensión de jubilación) och omfattar anställda och egenföretagare som betalar in avgifter till systemet. Regleringen finns i titel 2, kapitel 13 i den allmänna lagen om social trygghet (Título II, Capítulo XIII, Ley General de la Seguridad Social, som godkänts genom kungligt lagstiftningsdekret 8/2015 av den 30 oktober).

Rätt till pension har den som har uppnått pensionsåldern och har tillhört försäkringen under minst 15 år (kvalificeringstid). Minst två av åren behöver vara under de 15 åren i anslutning till pensioner-

¹⁶ www.seg-social.es och <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1129&langId=en>

ingen. För rätt till full pension krävs att man har arbetat och betalat in avgifter till försäkringen i 36 år och 6 månader. Försäkringstid kan även tjänas in genom t.ex. perioder med vård av barn.

I Spanien pågår en reformering av pensionssystemet som innebär att pensionsåldern och tillhörande tidsgränser höjs. Pensionsåldern höjs successivt för att 2027 bli 67 år och för rätt till full pension ska man då ha arbetat i 37 år. Personer som har ett långt arbetsliv och har betalat in avgifter i 38 år och 6 månader kommer att kunna gå i pension vid 65 års ålder även 2027. För vissa yrkesgrupper, som t.ex. gruvarbetare och brandmän, finns undantag som innebär att de kan gå i pension tidigare.

Storleken på pensionen beror på antalet arbetade månader och år (tid med avgiftsinbetalning) och den försäkrades genomsnittliga inkomst. När pensionsreformen är fullt genomförd 2027 kommer pensionen beräknas enligt följande. Kvalificeringstiden kommer även fortsättningsvis att vara 15 år. 15 år med avgiftsinbetalning ger en pension som är 50 procent av den genomsnittliga inkomsten. För varje ytterligare månad med avgiftsinbetalning mellan månad 1 och 248 fås ytterligare 0,19 procentenheter av inkomsten i pension. För de återstående 16 månaderna med avgiftsinbetalning upp till maximala 37 år, tillkommer 0,18 procentenheter per månad. Vid full pension beräknas den genomsnittliga inkomsten på de 25 bästa åren. För varje år en person arbetar längre än full tid ökar pensionen procentuellt, men pensionen kan inte bli högre än den maximala nivån som 2019 uppgår till 2 659,41 euro per månad (37 231,74 euro per år). Pensionen utbetalas 14 gånger per år, med en extra utbetalning i juni och november.

Den som har kvalificerat sig för den avgiftsfinansierade arbetsgrundade pensioner är alltid garanterade en lägsta nivå, en s.k. minimipension. Denna minimipension är beroende av, civilstånd och inkomst (inklusive utländsk pension) och för den som är gift även på om maken är ekonomiskt beroende eller inte. Minimipensionen är år 2019 677,40 euro för ogifta och mellan 642,90–835,80 euro för gifta. Även denna pension utbetalas 14 gånger per år. Minimipensionen betalas ut i form av ett tillägg som utgör skillnaden mellan den egna pensionen och nivån för minimipensionen.

Den arbetsrelaterade pensionen är kategoriserad som en sådan pensionsförmån som omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepensioner i förordning 883/2004.

Dock är nivån för minimipensionen och det utbetalade tillägget kategoriserat som en minimiförmån och betalas endast ut vid bosättning i Spanien. Spanien är således ett av de länder som har en minimiförmån med en direkt koppling till rätten till den arbetsgrundade försäkringen.

Grundskyddsförmåner för äldre

För den som har kvalificerat sig för den avgiftsfinansierade ålderspensionen kan grundskyddet sägas vara den garanterade miniminivån. För den som inte har rätt till den avgiftsfinansierade ålderspensionen finns inte något grundskydd inom det spanska pensionssystemet liknande garantipensionen, men det finns olika former av stöd inom ramen för det spanska sociala trygghetssystemet. De är i form av en icke avgiftsfinansierad ålderspension (Pensión de jubilación no contributiva), bostadsbidrag och andra sociala tjänster.

Icke avgiftsfinansierad ålderspension med tillhörande bostadsbidrag

Den icke avgiftsfinansierade ålderspensionen är en skattefinansierad behovsprövad förmån för pensionärer med låga inkomster. Regleringen för denna pensionsförmån finns i titel 6, kapitel 2, avdelning 2 i den allmänna lagen om social trygghet (Titulo VI, Capitulo II, Sección 2, Ley General de la Seguridad Social). För rätt till denna pension krävs att man har nått pensionsåldern, är lagligt bosatt i Spanien och har bott i Spanien i 10 år mellan 16 års ålder och den dag man ansöker om pension, inklusive de två åren i direkt anslutning till pensionsansökan. Förmånen är behovsprövad och den försäkrade behöver ha en årlig inkomst som understiger förmånens årsbelopp, som år 2019 uppgår till 5 488 euro. Denna inkomstgräns och därmed även förmånens storlek påverkas av antalet personer i hushållet och deras samlade inkomst. För en ensamstående person är förmånen således 5 488 euro per år (392 euro per utbetalning med 14 utbetalningar per år).

Den som har rätt till den icke avgiftsfinansierade ålderspensionen har även rätt till fri sjukvård och kostnadsfria mediciner.

Personer som har icke avgiftsfinansierad ålderspension kan under vissa förutsättningar också få bostadsbidrag. Kravet är att man hyr

sitt boende och inte är släkt med husets ägare. Bidraget betalas enbart ut till en person per hushåll och uppgår 2019 till 525 euro per år.

Den icke avgiftsfinansierade ålderspensionen är kategoriserad som en hybridförmån och betalas enbart ut vid bosättning i Spanien.

Hur påverkas en person med garantipension bosatt i Spanien om den upphör

Finns det förmåner som kan ersätta den svenska garantipensionen?

Om det finns förmåner som kan ersätta den svenska garantipensionen och i så fall vilka förmåner är beroende av om en person har rätt till spansk avgiftsfinansierad ålderspension eller inte.

För den som har rätt till den avgiftsfinansierade ålderspensionen finns den garanterade miniminivån. Vid beräkningen av om en persons inkomster uppgår till miniminivån eller inte så ingår även utländsk pension som den svenska garantipensionen. Om en person får någon kompensation för förlusten av garantipension beror därmed på om den kvarvarande inkomsten når upp till miniminivån eller inte. Om inkomsten blir lägre kommer minskningen av garantipensionen att kompenseras av denna minimiförmån upp till miniminivån. Huruvida det helt kompenserar för bortfallet av garantipension eller inte beror på hur övriga inkomster och garantipensionen förhåller sig till miniminivån. Om den samlade inkomsten både med och utan garantipension är högre än miniminivån finns ingen kompensation.

För den som inte har kvalificerat sig för den arbetsgrundade, avgiftsfinansierade pensionen kan icke avgiftsfinansierad ålderspension utbetalas under förutsättning att man uppfyller kraven för rätt till förmånen. För en person som har rätt till förmånen kan också andra tillhörande förmåner och tjänster inom ramen för Spaniens socialtjänst prövas. Nivån för den icke-avgiftsfinansierade ålderspensionen är lägre än garantipensionen och den tillhörande behovsprövningen avsevärt mer ingående. Detta medför att den för de flesta endast till en del kan kompensera för förlusten av garantipension.

Påverkas uppehållsrätten i Spanien om en person inte längre får garantipension?

Personer med permanent uppehållsrätt påverkas inte av om de har garantipension eller inte. Men en person som inte har permanent uppehållsrätt kan förlora uppehållsrätten om förlusten av svensk garantipension leder till att han eller hon inte uppfyller kraven för uppehållsrätt, dvs. inte har tillräckliga tillgångar för sin försörjning eller saknar en heltäckande sjukförsäkring. Det medför således att en person som har rätt till spansk avgiftsfinansierad ålderspension inte kommer att förlora uppehållsrätten, men att en person i avsaknad av sådan pension kan göra det beroende på övriga individuella omständigheter.

7 Reformbehovet och inledande utgångspunkter

7.1 Inledning

Av utredningsdirektiven framgår som en bakgrund till utredningens uppdrag följande.

Garantipension har tidigare ansetts vara en sådan pensionsförmån som omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004). Detta synsätt har dock förändrats sedan EU-domstolen den 7 december 2017 meddelade dom i mål C-189/16 *Bogusława Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten* som rör den svenska garantipensionen för personer födda 1938 eller senare. Av domen framgår att garantipension är att anse som en s.k. minimiförmån som omfattas av artikel 50 i förordning 1408/71.

Mot den bakgrunden har utredningen fått i uppdrag att analysera förutsättningarna såväl för att förmånerna inte kategoriseras som minimiförmåner som att de bibehåller kategoriseringen samt att föreslå en utformning av garantipension till ålderspension och garantipension till omställningspension som leder till att systemet långsiktigt fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna.

7.2 Några olika utgångspunkter

Förutsättningarna för ett grundskydd inom det allmänna pensionssystemet

Regeringen har i propositionen *Garantipension, m.m.* (prop. 1997/98:152) gett uttryck för att garantipension för den som är född 1938 eller senare ska anses utgöra en grundskyddsförmån som syftar till

att säkerställa att personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension har möjlighet att få en utfyllnad så att den totala allmänna pensionen hamnar på en rimlig nivå.

Det finns starka fördelningspolitiska skäl för ett bra grundskydd i ett allmänt pensionssystem och det är en förutsättning för att många äldre ska få en rimlig ekonomisk standard. Samtidigt är det viktigt att grundskyddet är just en grund. I möjligaste mån ska det löna sig att arbeta även för personer med låga inkomster.

Före reformeringen av det allmänna pensionssystemet utgjordes grundskyddet av folkpension som utgick till svenska medborgare. Pensionsberedningen aktualiserade redan i sitt slutbetänkande år 1990 frågan hur EU:s regelverk, och då främst förordningen 1408/71, stämde överens med den ordningen.¹ Slutsatsen blev att krav på medborgarskap inte var förenligt med förordningen. En direkt tillämpning av förordningens regler på folkpension ansågs dock leda till oacceptabla resultat, varför man i det betänkandet föreslog en principlösning med ett system för intjänande av pension genom bosättning. För oducerad folkpension föreslogs ett krav på bosättning om 40 år och bedömningen gjordes att folkpensionen med tillämpning av förordningens regler skulle betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat i förhållande till antalet svenska försäkringsår. Förslaget genomfördes fr.o.m. år 1993.² I samband med att principerna för ett nytt allmänt pensionssystem slogs fast i den s.k. princippropositionen (prop. 1993/94:250) ansåg regeringen att rätt till garantipension på motsvarande sätt skulle relateras till bosättningsstid i Sverige. Vid införandet av garantipensionen uttalade regeringen att det bör krävas lång tids anknytning till Sverige för att få rätt till oducerad garantipension samt att 40 år är en rimlig avvägning i fråga om hur lång tids anknytning som bör krävas.³

Rätten till oducerat grundskydd har således sedan lång tid tillbaka varit kopplad till den försäkrades starka anknytning till Sverige. Om en sådan anknytning inte längre kan upprätthållas öppnar sig flera grundläggande frågor. En sådan fråga är vilket syfte ett intjänande som inte är byggt på bosättning i Sverige utan på bosättning inom hela EU/EES skulle ha. En annan fråga är om det överhuvud-

¹ SOU 1990:76, s. 281–290.

² Se prop. 1992/93:7.

³ Prop. 1997/98:152 s. 49.

taget går att motivera ett grundskydd med nuvarande konstruktion och nivå om inte en stark anknytning till Sverige kan upprätthållas.

Något om kategoriseringen och bedömningen av olika förmåner inom ramen för förordningen 883/2004

Som framgår av genomgången i kapitel 3 är förekomsten av domstolspraxis som behandlar frågan om hur en medlemsstat ska kategorisera en viss förmån relativt sparsam. I allt väsentligt bygger förmånernas inordnande under olika kategorier på medlemsstaternas egna ställningstaganden och på det anmälningsförfarande som följer av artikel 9 i förordningen.

Utredningen har genomfört en kartläggning av förmåner i andra medlemsstater (se kapitel 6). Även om det går att se vissa övergripande gemensamma drag i de olika systemen, som att det regelmässigt finns någon form av grundskydd kopplat till pensionssystemet, är det svårt att se någon systematik i kategoriseringen från de olika ländernas sida. Bosättningsbaserade pensionssystem förekommer såvitt här är av intresse utöver i Sverige endast i de övriga nordiska länderna samt i Nederländerna. Som utvecklas i kartläggningen är det även vid en jämförelse av dessa system svårt att se en tydlig linje i kategoriseringen av förmånen.

Sammantaget innebär detta att det ställer sig mycket svårt att lämna några garantier för hur ett visst, givet grundtrygghetssystem skulle bedömas om det kom inför domstolens prövning. Med hänsyn till det nuvarande rättsläget är ett visst mått av sådan osäkerhet omöjlig att undvika.

Utöver den grundläggande frågan om hur förmåner kan komma att kategoriseras efter en prövning av domstolen finns också andra oklarheter i rättsläget som kan påverka de ställningstaganden som bör göras. Ett sådant exempel är i vilken utsträckning en minimiförmån behöver exporteras. Som utvecklas i kapitel 12 är utgångspunkten i våra direktiv att det inte finns någon skyldighet att exportera minimiförmåner, samtidigt som det kan diskuteras om denna inställning kan hävdas gentemot sådana personer som endast har tjänat in sitt grundskydd i Sverige. En anknytande fråga är i vad mån minimiförmånen ska ses som en förmån i sin helhet eller som ett tillägg, vilket öppnar för frågan i vad mån medlemsstaten förfogar över exportfrågan för hela eller för endast viss del av förmånen.

Oavsett vilket förslag som utredningen presenterar finns det således ett inte försumbart inslag av osäkerhet inför hur förmånen skulle komma att behandlas vid en eventuell prövning av EU-domstolen. Detta gäller således oavsett om det nuvarande läget, där grundskyddet anses vara en minimiförmån, består, eller om man genomför våra förslag i kapitel 9 och 10.

Något om migrationsmönster

En fråga som främst aktualiseras vid ett bibehållande av minimiförmåner och bedömningen av exportfrågan, men som även kan ha visst generellt intresse, är om det går att se några trender i personers rörlighetsmönster till och från Sverige.

Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet, fortsatt benämnd ToR-utredningen, gjorde år 2017 ett försök att utifrån statistik från åren 2003–2013 titta på frågan. Man konstaterade att det var svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en total bild men att rörligheten ökat under perioden samt att det mesta tyder på att fler kommer till Sverige än de som lämnar. Man noterade vidare att en naturlig följd av den fria rörligheten inom EU var att man inte visste hur många som utnyttjar den friheten.⁴

Även med antagandet att ToR-utredningens observation av tioårsperioden 2003–2013 är riktig, är det oerhört vanskligt att av den dra några slutsatser som har relevans för utformningen av den typ av regelverk som den här utredningen ska överväga. Det går med andra ord inte att ta en så generell slutsats till intäkt för några särskilda överväganden, särskilt inte mot bakgrund av att i den utsträckning EU-medborgare rör sig över gränserna inom EU är detta inte något som registreras i sig. Härtill kommer att även rörlighet till och från tredje land har varierat och kan förväntas variera kraftigt över tid. Utredningens utgångspunkt blir därför att det inte kan spekuleras i några större förändringar i individers framtida rörelsemönster till respektive från Sverige. Vi belyser frågan ytterligare i avsnitt 15.3.2.

⁴ SOU 2017:5, s. 143 ff.

Något om kostnadsneutralitet

Av våra direktiv framgår att utredningens förslag ska värna ett fungerande grundskydd inom den svenska ålderspensionen och den finansiella hållbarheten i garantipensionen. Förslagen ska inte medföra ökade kostnader för statens budget.

En inledande frågeställning är mot vilket läge som en kostnadsneutralitet ska bedömas. Det nuvarande pensionssystemet har ett givet kostnadsutrymme men är inte anpassat till de förändringar som EU-domstolen kräver enligt *Zaniewicz-Dybeck*-domen. En omräkning av grundskyddets storlek enligt principerna för minimiförmån kommer rimligen att få kostnadsmissiga konsekvenser. Vilka de konsekvenserna blir går dock inte att förutse. Enligt vad utredningen har inhämtat från Pensionsmyndigheten kommer det visserligen att gå att se effekterna – höjningar eller minskningar – för någon särskilt utpekad grupp, men det allmänna utfallet kommer troligen att variera på individnivå, varför en samlad bedömning kan göras först efter en genomförd omräkning. Skälet till det är främst att Pensionsmyndigheten saknar uppgifter om utländsk försäkringstid och utländska pensioner på individnivå. Myndigheten har dock i en generell prognos gjort bedömningen att kostnaderna kommer att öka, se vidare avsnitt 15.4.

Härtill kommer att regeringen – parallellt med utredningens arbete – i propositionen 2018/19:134 föreslår förbättringar i grundskyddet – inklusive en höjning av grundnivån i garantipensionen – med ikraftträdande den 1 december 2019.

Det enda utredningen kan förhålla sig till är de kostnader som finns för närvarande. Mot bakgrund av det ovanstående har emellertid den bedömningen endast ett begränsat värde.

Något om administrativa konsekvenser

Av utredningens direktiv framgår att förslagen ska vara utarbetade på ett sådant sätt att de är transparenta, lättförståeliga och administrativt gynnsamma. Vidare uttrycks att omotiverade administrativa kostnader för tillämpande socialförsäkringsinstitutioner bör undvikas.

Regeringen har genom tillfällig lagstiftning säkerställt att garantipension fortsatt ska kunna betalas ut till personer inom EES och

Schweiz – samt i förekommande fall Storbritannien efter landets utträde ur EU – i avvaktan på utredningens förslag.

Pensionsmyndigheten har samtidigt påbörjat en omräkning av sådana garantipensioner som utges till personer bosatta i Sverige. Omräkningen sker utifrån förutsättningen att garantipensionen framöver ska vara en minimiförmån och grundar sig på ett rättsligt ställningstagande från den 30 november 2018 att den omständigheten att EU-domstolen meddelat dom i *Zaniewicz-Dybeck* samt ett avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen utgör skäl att räkna om utgående garantipensioner som en minimiförmån, även med tillämpning av kravet på synnerliga skäl i 113 kap. 31 § socialförsäkringsbalken.⁵

Som redovisats ovan ska utredningen analysera såväl konsekvenserna av att grundskyddet är en minimiförmån som av att det fortsatt är en pensionsförmån som samordnas i enlighet med de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i kapitel 5 i förordning 883/2004. Den omständigheten att Pensionsmyndigheten efter det att utredningen tillsatts har meddelat och har påbörjat genomförandet av det nyss nämnda rättsliga ställningstagandet leder självklart till en förändring av de administrativa utgångspunkterna och till att det då uppstår en administrativ börda vid valet av en lösning som innebär att grundskyddet fortsatt ska beräknas som en pensionsförmån. Att ett grundskydd som är till för att varaktigt tillförsäkra försäkringstagaren en rimlig levnadsnivå räknas om vid flera tillfällen under en relativt kort period riskerar också att påverka förtroendet för pensionssystemet i stort.

Utredningens övergripande uppdrag är emellertid att säkerställa att grundskyddet i pensionssystemet över tid kan upprätthållas och långsiktigt fungerar. Häri ligger att systemet som det föreslås i sig inte är administrativt ohanterligt. Däremot bör enligt vår bedömning eventuella administrativa engångseffekter som följer av ett återställande inte påverka valet av långsiktig lösning.

Upplägget av utredningens uppdrag och arbete

Utredningen har till uppgift att lägga fram förslag för utformningen av grundskyddet. Som utvecklas i kapitel 8 finns som ett grundläggande vägval antingen att föreslå förändringar i systemet som leder

⁵ PRS 2018:6.

till att grundskyddet åter är att se som en pensionsförmån som samordnas i enlighet med de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepensioner i kapitel 5 i förordning 883/2004, eller att föreslå grundskyddet som en minimiförmån med lämplig utformning.

Som redovisas i det följande har vi stannat för att föreslå en lösning som innebär förändringar av det nuvarande systemet som leder till att det ska finnas ett grundskydd i det allmänna pensionssystemet som ska ses som en pensionsförmån. Detta leder i sin tur till att flera av de särskilda frågeställningar som berörs i våra direktiv – frågan om export och om ett krav på uppehållsrätt – inte blir aktuella. För att fullgöra vårt uppdrag har vi dock ansett att vi även bör göra bedömningar i dessa frågor med utgångspunkten att grundskyddet i stället utformas som en minimiförmån. Detsamma gäller vissa enskildheter i utformningen av minimiförmånen. Lagtext och författningskommentar redovisas dock endast i de delar vi lämnar förslag.

8 Det övergripande vägvalet

8.1 Bakgrund

8.1.1 Garantipensionens syfte

Enligt utredningens direktiv (dir. 2018:106) bör garantipensionens syfte vara en utgångspunkt för övervägandena. Det finns därför anledning att inledningsvis sammanfatta de syften som redovisats i förarbetena till bestämmelserna om garantipension.

Garantipensionen är en grundskyddsförmån som är en del av den allmänna ålderspensionen. Det är fråga om ett skydd för dem som haft inga eller låga förvärvsinkomster och som därför inte har tjänat in någon eller bara en begränsad inkomstgrundad pension. Genom garantipensionen tillförsäkras dessa personer en garanterad lägsta pensionsnivå som är oberoende av förvärvsarbete och avgiftsbetalning. Garantipensionen syftar till att ge alla en god grundtrygghet samtidigt som det ska finnas drivkrafter till förvärvsarbete.¹ Grundskyddet syftar bl.a. till att garantera alla pensionärer en lägsta standard, som ger en rimlig levnadsnivå.² Garantipensionen ska ses som en utfyllnad till den inkomstrelaterade ålderspensionen för att garantera en viss lägsta nivå.³

Rätten till garantipension grundas på bosättning i Sverige. Med andra ord tjänas förmånen in genom bosättning här. Skälet till detta är att systemet bygger på att det bör krävas lång tids anknytning till Sverige för att få rätt till oreducerad garantipension. Denna anknytning har kopplats till hur lång tid en person har varit bosatt i Sverige. För varje år som en person är bosatt i Sverige mellan 25 och 64 års ålder tjänar denne in garantipension och efter 40 års bosättning har personen uppnått hel, dvs. oreducerad, garantipension. Garantipen-

¹ Prop. 1997/98:152, s. 39.

² Ibid., s. 69.

³ Ibid., s. 43.

sion kan också tjäna in vid bosättning i Sverige mellan 16 och 24 års ålder men då krävs att det för personen i fråga har fastställts PGI eller vissa PGB som uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp per år. Vid kortare bosättningstid än 40 år reduceras garantipensionen proportionellt med 1/40 för varje år som saknas. För att inte en obetydlig anknytning till Sverige ska ge rätt till garantipension finns en minimiregel, ett kvalifikationskrav, som innebär att det krävs minst tre års bosättningstid för att garantipension ska betalas ut.⁴

Den huvudsakliga tanken bakom garantipensionssystemet är alltså att tillförsäkra äldre personer bosatta i Sverige en form av minimipension under förutsättning att de före pensioneringen haft en rimlig anknytning till Sverige. Utan ett sådant system skulle många äldre hänvisas till socialtjänsten för sin försörjning på äldre dagar.⁵

8.1.2 Zaniewicz-Dybeck-domens konsekvenser och möjliga sätt att hantera dessa

Som framgått av avsnitt 5.2 medför EU-domstolens dom i målet *Zaniewicz-Dybeck* en förändring av hur garantipension samordnas enligt förordning 883/2004. Före domen skedde samordningen enligt förordningens allmänna bestämmelser. Denna samordning innebär, något förenklat, att

- endast bosättnings- och försäkringsperioder i Sverige grundade en rätt till garantipension,
- endast inkomstgrundad pension från Sverige minskade garantipensionen och
- förmånen betalades ut även om förmånstagaren bosatte sig i en annan medlemsstat.

Efter domen ska samordning ske enligt bestämmelserna om minimiförmåner i artikel 58 i förordning 883/2004. En sådan samordning innebär att

⁴ Ibid., s. 47–62.

⁵ Ibid., s. 59. Sedan år 2003 finns det statliga äldreförsörjningsstödet som i stället för det kommunala försörjningsstödet ska tillförsäkra en skälig levnadsnivå för personer som är 65 år eller äldre, se *Äldreförsörjningsstöd* (prop. 2000/01:136).

- bosättnings- och försäkringsperioder i alla medlemsstater ska grunda rätt till garantipension,
- inkomstgrundad pension från alla medlemsländer får minska garantipensionen och
- förmånen behöver inte betalas ut om förmånstagaren bosätter sig i en annan medlemsstat.

När det nuvarande pensionssystemet skapades utgick lagstiftaren vid utformningen av garantipensionen från att förmånen skulle samordnas enligt de allmänna bestämmelserna om samordning av ålderspensioner i samordningsbestämmelserna.⁶ Efter domen i *Zaniewicz-Dybeck*-målet kan principen om att garantipension ska utgå i förhållande till den försäkrades anknytning till Sverige inte längre upprätthållas, eftersom personer med bosättnings- eller försäkringsperioder i andra medlemsstater får tillgodoräkna sig dessa vid beräkningen av garantipensionen under förutsättning att de har minst ett års försäkringstid i Sverige. Även om den svenska lagstiftningen i och för sig stadgar att garantipension endast ska betalas ut till den som är bosatt i Sverige var en annan förutsättning som togs för given när garantipensionen utformades att förmånen till följd av samordningsbestämmelserna skulle komma att betalas ut till personer som är bosatta i en annan medlemsstat än Sverige. Med den tolkning av domen och samordningsbestämmelserna som gjorts i Sverige gäller inte heller denna förutsättning längre.

De förändrade förutsättningar som följer av domen i *Zaniewicz-Dybeck*-målet innebär sålunda att delar av de syften, principer och utgångspunkter som styrde utformningen av garantipensionen inte längre kan få genomslag. I utredningens direktiv har vi fått i uppdrag att analysera förutsättningarna såväl för att inte kategorisera förmåner som minimiförmåner som för att bibehålla kategoriseringen. Redan uppdragsbeskrivningen ger alltså uttryck för att det finns två alternativ för hur den uppkomna situationen kan hanteras: antingen kan garantipensionen behållas och samordnas som en minimiförmån, eller kan förmånen ändras och samordnas som en pensionsförmån på motsvarande sätt som före domen i *Zaniewicz-Dybeck*-målet. Dessa och ytterligare ett alternativ beskrivs närmare i avsnitt 8.2 nedan.

⁶ Jfr prop. 1997/98:152 s. 95–99.

8.1.3 Utgångspunkter för övervägandena

I direktiven till utredningen uttalas bl.a. följande allmänna utgångspunkter för utredningen. Det finns starka fördelningspolitiska skäl till ett bra grundskydd. Samtidigt är tanken att grundskyddet ska vara just en grund. Därför ska det fortsatta arbetet med en förändrad garantipension präglas av att det ska finnas drivkrafter till arbete samtidigt som det ska vara träffsäkert och effektivt. Utredaren bör ha garantipensionens syfte som utgångspunkt samtidigt som det bör säkerställas att övriga principer kommer till uttryck. Utredaren är fri att frånga syftet för att åstadkomma en mer effektiv och träffsäker förmån om det finns skäl för det. Förslagen som lämnas ska ta till vara intresset av en god balans mellan behovet av att bevara ett sammanhållet svenskt socialt trygghetssystem med hög legitimitet och de behov av internationell karaktär som finns. Det behöver vägas in i vilken omfattning en del av det svenska bosättningsbaserade grundskyddet för ålderspension ska kunna gå att få vid bosättning i ett annat land än Sverige. En förmån som i likhet med garantipensionen omfattas av tillämpningsområdet för förordning 883/2004 får inte vara konstruerad på ett sådant sätt att den hämmar den fria rörligheten för förordningens personkrets, vilket innebär att det bör beaktas i vilken mån en konstruktion av garantipensionen som en pensionsförmån eller en minimiförmån påverkar den fria rörligheten i detta avseende. Förslagen ska vara transparenta, lättförståeliga och administrativt gynnsamma. De ska värna ett fungerande grundskydd inom den svenska ålderspensionen och den finansiella hållbarheten i garantipensionen. Förslagen ska inte medföra ökade kostnader för statens budget.

I kapitel 7 har vi redovisat vissa övergripande utgångspunkter för uppdraget och hur vi allmänt ser på frågorna om kategoriseringen och bedömningen av olika förmåner enligt förordningen 883/2004, frågan om administrativ hanterlighet och frågan om kostnadsneutralitet. Vi har också uppfattat vårt uppdrag som avgränsat till garantipensionen, dvs. att vi är förhindrade att lämna förslag till ändringar av den inkomstgrundade pensionen. Detta innebär alltså att vi inte kan lämna förslag som påverkar de övriga delarna av den allmänna ålderspensionen, vilket minskar handlingsutrymmet.

Det bör dessutom beaktas att det kan uppkomma administrativa problem, eventuella privatekonomiska problem för individer och

trovärdighetsproblem om systematiseringen och beräkningen av garantipensionen ändras igen kort efter det att Pensionsmyndigheten har räknat om alla garantipensioner med anledning av *Zaniewicz-Dybeck*-domen.⁷ Den omräkning som har skett medför dessutom att den administrativa bördan för att återställa systemet till den tidigare ordningen skulle bli högre än att fortsatt hantera garantipensionen som en minimiförmån. Som redovisats i avsnitt 7.2 bör emellertid enligt vår bedömning eventuella administrativa engångseffekter som följer av ett återställande inte påverka valet av lösning.

8.2 En ny grundskyddsförmån ska införas i den allmänna ålderspensionen

Förslag: En ny grundskyddsförmån ska införas för personer födda år 1938 eller senare och ska för dem ersätta det nuvarande grundskyddet i form av garantipension.

Skälen för förslaget

Tre alternativ till utformning av grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen

Som framgått ovan är ett alternativ att *behålla garantipensionen som en minimiförmån*. Hur ett sådant alternativ närmare kan utformas belyser vi i kapitel 11. Sammanfattningsvis innebär detta alternativ att bosättnings- och försäkringsperioder i alla medlemsstater grundar en rätt till garantipension, att faktisk inkomstgrundad pension från alla medlemsstater får minska garantipensionen och att förmånen inte behöver betalas ut om förmånstagaren är bosatt i eller bosätter sig i en annan medlemsstat. När försäkringstiden inte kan begränsas till perioder i Sverige, kan förmånen enligt vår mening inte längre uppfylla syftet att det endast är personer som har haft en rimlig anknytning till Sverige som bör ha rätt till förmånen. I detta avseende får förmånen sålunda en avsevärt minskad träffsäkerhet. Samtidigt finns det inte en tydlig skyldighet att betala ut förmånen till personer som är bosatta i andra medlemsstater än Sverige. Tillämpas systemet

⁷ Jfr PRS 2018:6.

så skulle det innebära att förmånen kommer att kunna uppfylla principen om att endast personer som är bosatta i Sverige ska få förmånen. Som vi redovisar i kapitel 12 är det dock inte okomplicerat att låta en sådan tillämpning få fullt genomslag.

En annan konsekvens skulle vara att vid en fortsatt minimiförmån kan principen om att även faktiska utländska pensioner ska minska garantipensionen upprätthållas fullt ut.

Ett annat alternativ är att *skapa en ny grundskyddsförmån för personer födda 1938 eller senare och utforma förmånen så att den samordnas som en pensionsförmån*, dvs. enligt de allmänna samordningsbestämmelserna i kapitlet om ålders- och efterlevandepensioner i förordning 883/2004.

Alternativet skulle innebära att grundskyddet inom pensionsystemet hålls samman med inkomstpensionen på samma sätt som den ursprungliga konstruktionen avsåg. Samordningen med pensioner från andra medlemsstater skulle då ske på väsentligen samma sätt som före *Zaniewicz-Dybeck*-domen. Det skulle innebära att endast bosättnings- och försäkringsperioder i Sverige grundar en rätt till förmånen, endast inkomstgrundad pension från Sverige minskar förmånen och att förmånen betalas ut även om förmånstagaren bosätter sig i en annan medlemsstat. Men detta alternativ skulle sålunda även fortsättningsvis gälla att endast personer som har en relativt stark anknytning till Sverige ska ha rätt till förmånen och att förmånsbeloppet beräknas i relation till den försäkrades grad av anknytning till Sverige.

Ett tredje alternativ är att *kategorisera garantipensionen som en hybridförmån*. Enligt förordning 883/2004 uppbärs hybridförmåner uteslutande i den medlemsstat där de berörda personerna är bosatta och i enlighet med dess lagstiftning. En som hybridförmån kategoriserad förmån skulle alltså uppfylla principen om att endast personer som är bosatta i Sverige ska få förmånen. För att det ska vara fråga om en hybridförmån måste förmånen garantera de försäkrade en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållandena i Sverige (se artikel 70 i förordningen). Förmånen skulle behöva syfta till att lindra en situation där det finns uppenbara behov.⁸ Mot den bakgrunden är det osäkert om det är möjligt att behålla en intjänandereglering, där förmånens storlek är beroende av försäkringstid, om förmånen kategoriseras som en hybridförmån. Vidare

⁸ Se EU-domstolens dom i målet *Skalka*, som bl.a. berörs i avsnitt 3.4.6.

skulle behovsprövningen behöva öka på så sätt att den försäkrades samtliga inkomster minskar förmånsbeloppet. Eventuellt skulle behovsprövningen även behöva innefatta den försäkrades förmögenhet och den försäkrades makes ekonomiska förhållanden. Det kan hävdas att en mer omfattande behovsprövning skulle göra förmånen mera träffsäker. En annan effekt av behovsprövningen är emellertid att den skulle vara administrativt betungande och därmed mer resurskrävande. Dessutom måste hybridförmåner förtecknas i bilaga X till förordning 883/2004, vilket kräver Europaparlamentets och rådets godkännande. Det är sammanfattningsvis därför oklart om intjänanderegleringen och därmed den anknytningsprincip som ligger till grund för den nuvarande lagstiftningen kan upprätthållas och om kategoriseringen av förmånen som en hybridförmån skulle godkännas.

Grundskyddet bör återföras till den tidigare samordningen

Garantipensionen infördes som en del i den allmänna ålderspensionen när det reformerade pensionssystemet trädde i kraft i början av 2000-talet. Den lagstiftningsprocess som ledde till införandet av det nuvarande pensionssystemet varade i över ett decennium. Systemet är noga övervägt och är utformat för att vara förutsebart, stabilt och långsiktigt. De principer som ligger bakom utformningen av garantipensionen följer de principer som gällt för grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen sedan lång tid tillbaka och som var vägledande även för utformningen av det tidigare pensionssystemet.

En av de principer som sedan lång tid tillbaka gällt för grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen är att en person måste ha en stark anknytning till Sverige för att ha rätt till förmånen. Tidigare bestod anknytningskravet, som nämnts ovan, av ett krav på svenskt medborgarskap eller, för utländska medborgare, en lång tids bosättning i Sverige.⁹ När kravet på medborgarskap till följd av Sveriges närmande till EU inte längre kunde upprätthållas i förhållande till andra medlemsstater, ändrades anknytningskravet till att endast avse ett krav på att personen varit bosatt i Sverige under en viss tid. För att en person skulle ha rätt till den högsta förmånsnivån, s.k. oreducerad förmån, krävdes en lång tids anknytning till Sverige, vilket motsvarar en bosättningsperiod om 40 år.

⁹ Se även beskrivningen av den tidigare folkpensionen i avsnitt 4.1.2.

Storleken av den oreducerade garantipensionen har lagts på en hög nivå. Syftet med förmånen är inte att den endast ska tillgodose den försäkrades grundläggande försörjningsbehov utan den ska tillförsäkra en lägsta standard, som ger en rimlig levnadsnivå. Det finns vid en sådan förmån inte behov av en löpande strikt behovsprövning på samma sätt som det gör för de förmåner – exempelvis äldreförsörjningsstödet – som har till syfte att utgöra den lägsta skyddsnivån i välfärdssystemet. Även om det i och för sig får anses ligga inom uppdraget att kunna omdana grundskyddet till en väsentligt lägre nivå, menar vi att det är en rimlig utgångspunkt att nivåerna i vart fall inte bör sänkas avsevärt utan att ett framtida grundskydd bör vara utformat på en nivå som ungefär motsvarar dagens.

Med hänsyn till att det är fråga om en förmån som finansieras genom allmän beskattning, är det en förutsättning för den allmänna acceptansen av en sådan, relativt hög, förmånsnivå för pensionsförmånen att denna har en hög träffsäkerhet.

Det finns i sammanhanget skäl att lyfta fram att ToR-utredningen i sitt betänkande *Svensk social trygghet i en globaliserad värld* gjorde bedömningen att tilliten till de sociala trygghetssystemen i Sverige ligger på en hög och stabil nivå. Utredningen uttalade vidare följande.¹⁰ Viktiga aspekter för ett bevarande av den höga tilliten till de svenska sociala trygghetssystemen är att de även fortsättningsvis uppfattas som rättvisa och att de administreras på ett rättssäkert och effektivt sätt. De sociala trygghetssystemen kan sägas vara en del av ett samhällskontrakt där viljan att betala för systemen är avhängig föreställningen om att systemet fungerar som avsett.

Vi instämmer i den bedömning den utredningen gjort. Förmånens träffsäkerhet är alltså viktig för acceptansen av och tilliten till förmånen. När garantipensionen skapades uppnåddes förmånens träffsäkerhet, med en något förenklad beskrivning, genom två krav: dels anknytningskravet, som innebär att förmånen tjänas in i förhållande till den bosättningsstid i Sverige som den försäkrade kan tillgodoräknas, dels kravet i fråga om inkomstprövning, som innebär att inkomstgrundad pension avräknas mot förmånsbeloppet. Av dessa två krav är anknytningskravet särskilt viktigt för förmånens träffsäkerhet och därmed också särskilt betydelsefullt för den höga förmånsnivåns legitimitet. Skälet är att detta krav pekar ut den berättigade kretsen, dvs. vem som har rätt att få förmånen, medan kravet i

¹⁰ SOU 2017:05, s. 450 f.

fråga om inkomstprövning endast påverkar hur stort förmånsbelopp en person som har rätt till förmånen ska få.

Den bakomliggande principen som beskrivits ovan, att en förmån som likt garantipensionen har en hög förmånsnivå och som finansieras genom allmän beskattning i Sverige riktas till dem som har en rimlig anknytning till landet, framstår alltså som synnerligen viktig att upprätthålla för att bibehålla förmånens legitimitet. Det enda av de ovan beskrivna alternativen som med säkerhet innebär att anknytningskravet kan upprätthållas är pensionsförmånsalternativet. Om minimiförmånsalternativet väljs, kommer nämligen kravet på anknytning till Sverige att ersättas av ett krav på anknytning till EES-länderna och Schweiz. Om hybridförmånsalternativet väljs, är det rättsligt osäkert om kravet på anknytning till Sverige kan upprätthållas.

Detta talar enligt vår mening med styrka för att välja pensionsförmånsalternativet.

Med utgångspunkten att grundskyddet fortsatt ska ligga på den relativt höga nivå som har gällt hittills är det också viktigt att bibehålla förmånens karaktär. Det som avses är inte en absolut lägstanivå med starka inslag av socialt bistånd, utan en förmån som inte är så strikt behovsprövad och som ger uttryck för en mer allmän välfärd. Vare sig en lösning med en minimiförmån eller med en hybridförmån uppfyller det önskemålet. Tvärtom skulle sådana lösningar innebära en genomgripande förändring av förmånens syfte och funktion.

Hanteringen av grundskyddet som en minimiförmåns- eller en hybridförmånslösning medför visserligen ytterligare möjligheter till en mer träffsäker inkomstprövning, genom att faktiska utländska pensioner skulle få minska garantipensionens storlek. Med nyssnämnda utgångspunkt att det inte är eftersträvänsvärt med större inslag av behovsprövning är detta dock av mindre betydelse. Som utvecklas nedan går det inte heller klart att förutse om eller i vad mån en sådan lösning skulle leda till kostnadsbesparingar totalt sett, särskilt inte eftersom detta skulle kombineras med den avsevärt försämrade träffsäkerheten i fråga om vem som har rätt till förmånen, dvs. kretsen förmånsberättigade. Dessutom beaktas i viss utsträckning utländska pensioner redan med den samordning som gällt hittills inom ramen för pro rata-beräkningen.

Att garantipensionen tidigare har kategoriserats som en pensionsförmån enligt EU:s samordningsbestämmelser har inneburit att den har betalats ut till personer som varit bosatta utanför Sverige. Som

framgått ovan togs denna konsekvens för given när garantipensionen konstruerades. Det skulle kunna hävdas att möjligheten att upphöra med utbetalningen av garantipension till personer som är bosatta i en annan medlemsstat än Sverige kan anses stärka kravet på anknytning till Sverige. Denna aspekt av anknytningskravet är dock avsevärt svagare än det krav på anknytning som följer av att garantipensionen grundas på den försäkrades försäkringstid i Sverige, vilket innebär att garantipensionen tjänas in över en lång tid. Givet att man kan bibehålla en lång bosättningsstid i Sverige som grund för intjänandet kan alltså den omständigheten att själva utbetalningen kan tas emot även i en annan medlemsstat inte anses försvaga anknytningen. Detta är dessutom så som systemet har tillämpats alltsedan medlemskapet i EU.

En anknytande infallsvinkel är att ett upphörande av utbetalningen av garantipension till personer som är bosatta i andra medlemsstater än Sverige skulle kunna medföra att statens kostnader för förmånen minskar. Om minimiförmånsalternativet väljs, måste förmånen emellertid beräknas utifrån alla försäkrings- och bosättningsperioder som den försäkrade fullgjort inom EES och Schweiz, vilket skulle innebära att kostnaderna för förmånen ökar. Den omständigheten att faktisk ålderspension som utbetalas från andra medlemsstater får minska garantipensionen kan minska kostnaderna för förmånen, men den eventuella effekten i detta avseende är osäker. En grov uppskattning som Pensionsmyndigheten har gjort tyder på att kostnaderna sammantaget kommer att öka, se vidare avsnitt 15.5. Kostnaderna påverkas också av hur många personer som i dag får garantipension utbetald i utlandet som skulle välja att flytta till Sverige för att behålla förmånen. En eventuell flyttström av garantipensionärer till Sverige kan i sin tur också komma att öka kostnaderna för åldreförsörjningsstödet och bostadstillägget för pensionärer. Det finns därför en betydande osäkerhet kring vilka ekonomiska konsekvenser en slopad utbetalning till personer bosatta i andra medlemsstater skulle få. Därtill kommer att det finns betänkligheter mot att upphöra med utbetalningen av garantipension till personer som är bosatta i andra medlemsstater, eftersom de som redan får förmånen utbetald i många fall har inrättat sig efter den ekonomiska trygghet som rätten till förmånen innebär. Dessutom finns det – som berörts i avsnitt 4.6 och 5.2 – en rättslig osäkerhet om huruvida minimiförmånsalternativet verkligen innebär att Sverige har möjlig-

het att begränsa utbetalningen av förmånen till personer som är bosatta i andra medlemsstater. Endast hybridförmånsalternativet erbjuder sålunda en rättslig säkerhet i denna fråga.

Att välja hybridförmånsalternativet innebär emellertid en rättslig osäkerhet i fråga om anknytningskravet i form av bosättningsstid i Sverige kan behållas. Dessutom skulle inkomstprövningen behöva skärpas avsevärt till att omfatta en behovsprövning, som innefattar en mer ingående bedömning av den försäkrades ekonomi. Inkomstprövningen skulle alltså sannolikt behöva regleras på ett liknande sätt som den behovsprövning som görs i samband med en ansökan om äldreförsörjningsstöd, som är kategoriserad som en hybridförmån. En sådan förändring av garantipensionen skulle – som nämnts ovan – ge förmånen en karaktär av socialt bistånd och försvaga grundskyddet för pensionärer. Eftersom det är fler kvinnor än män som får garantipension, skulle en sådan förändring särskilt drabba kvinnor. En ökad behovsprövning skulle också förstärka en redan existerande uppfattning om att garantipensionen är en form av nödpension. Att göra om garantipensionen till hybridförmån skulle alltså innebära att förmånens konstruktion närmade sig äldreförsörjningsstödet utformning. Om hybridförmånsalternativet väljs är det tveksamt om det är motiverat att det finns två närmast identiska hybridförmåner – garantipension och äldreförsörjningsstöd – som täcker samma behov av ekonomiskt stöd vid ålderdom.

EU-domstolens dom i *Zaniewicz-Dybeck* innebar en förändrad tillämpning av det EU-rättsliga regelverk som styr samordningen av garantipensionen med förmåner från andra medlemsstater. Den förändrade samordningen innebär att garantipensionen, som är en del av den allmänna ålderspensionen och pensionssystemet i stort, inte fungerar på det sätt som förmånen är konstruerad för. Som berörts ovan är det nuvarande pensionssystemet noga övervägt i alla sina beståndsdelar och utformat för att vara förutsebart, stabilt och långsiktigt. Detta talar också för att pensionsförmånsalternativet väljs, eftersom det skulle återföra garantipensionen till att samordnas och fungera på det sätt som pensionssystemet är konstruerat för och som många människor har inrättat sig efter och förväntar sig. I synnerhet är det krav på anknytning som ligger i att förmånen beräknas utifrån den försäkrades bosättningsstid i Sverige viktigt att upprätthålla för att legitimera den höga förmånsnivån, något som i princip endast är möjligt om pensionsförmånsalternativet väljs eftersom minimiför-

måns- och hybridförmånsalternativen i alltför stor grad skulle förändra garantipensionens syfte och funktion.

Som vi utvecklat något i avsnitt 4.6 är samtliga vägar framåt förknippade med viss rättslig osäkerhet. Detta gäller även pensionsförmånsalternativet. Något säkert svar på om den nya förmånen ska samordnas som enligt de allmänna bestämmelserna om samordning i förordning 883/2004 finns tekniskt sett inte förrän frågan åter skulle prövas av EU-domstolen, om en sådan prövning skulle komma till stånd. Den typen av osäkerhet är emellertid den generella utgångspunkten i den ordning som följer av förordning 883/2004 och som bygger på att medlemsstaterna själva bedömer och kategoriserar sina respektive förmåner. Motsvarande situation rådde redan tidigare och trots att den svenska lagstiftaren och de tillämpande svenska myndigheterna var övertygade om att garantipensionen inte skulle samordnas som en minimiförmån, kom detta att ändras genom *Zaniewicz-Dybeck*-domen.¹¹ Som framgått är också de övriga alternativen, minimiförmånsalternativet och hybridförmånsalternativet, förknippade med rättsliga osäkerheter.

Att välja pensionsförmånsalternativet innebär att det kommer att uppstå administrativa engångseffekter för att på nytt räkna om förmånen för de personer som fått sina pensioner omräknade till följd av *Zaniewicz-Dybeck*-domen. De åtföljande kostnaderna bedöms dock vara hanterliga och nödvändiga för att säkerställa att grundskyddet i pensionssystemet över tid kan upprätthållas och långsiktigt fungera.

Sammanfattningsvis anser vi att pensionsförmånsalternativet är det alternativ som bäst värnar principerna bakom det nuvarande pensionssystemet och som kan säkerställa att grundskyddet i pensionssystemet kan upprätthållas över tid och långsiktigt fungera. Som kommer att framgå i kapitel 9 är de förändringar av grundskyddet som föreslås av sådan art att den nuvarande garantipensionen bör ersättas av en ny grundskyddsförmån. Vi föreslår därför att en ny grundskyddsförmån ska införas för personer födda år 1938 eller senare och ska för dem ersätta det nuvarande grundskyddet i form av garantipension.

¹¹ Prop. 1997/98:152, s. 95–99.

8.3 En ny grundskyddsförmån ska införas för efterlevande vuxna

Förslag: En ny grundskyddsförmån ska införas för efterlevande vuxna och ska för dem ersätta det nuvarande grundskyddet i form av garantipension till omställningspension.

Skälen för förslaget

Förmånens syfte och samordning

Som redovisats i avsnitt 5.3.2 har utformningen av garantipension till omställningspension stora likheter med utformningen av garantipensionen inom den allmänna ålderspensionen, vilket enligt vår bedömning innebär att *Zaniewicz-Dybeck*-domen omfattar garantipension till omställningspension på så sätt att denna förmån bör anses vara en minimiförmån.

På motsvarande sätt som för garantipension inom den allmänna ålderspensionen innebär *Zaniewicz-Dybeck*-domen att samordningen av garantipension till omställningspension enligt förordning 883/2004 har förändrats. Före domen innebar samordningen att endast bosättnings- och försäkringsperioder i Sverige grundade en rätt till garantipension till omställningspension, att endast inkomstgrundad pension från Sverige minskade förmånen och att förmånen betalades ut även om förmånstagaren är bosatt i eller flyttar till en annan medlemsstat. Efter domen innebär samordningen att bosättnings- och försäkringsperioder i alla medlemsstater ska grunda en rätt till garantipension till omställningspension, att inkomstgrundad pension från alla medlemsstater får minska garantipensionen och att förmånen inte betalas ut om förmånstagaren är bosatt i eller flyttar till en annan medlemsstat.

En allmän beskrivning av omställningspension och garantipension till omställningspension finns i avsnitt 3.3. När det särskilt gäller syftena med garantipension till omställningspension så liknar dessa syftena med garantipensionen inom den allmänna ålderspensionen, även om förmånerna i vissa avseenden skiljer sig åt. Garantipension till omställningspension är en förmån som betalas ut till en efterlevande make. Det övergripande syftet med omställningspensionen är att den efterlevande maken inte ska behöva vidkännas en alltför

stor standardsänkning under en viss omställningstid efter den avlidne makens död. Garantipension till omställningspension är ett grundskydd inom omställningspensionen som syftar till att efterlevande till avlidna som bidragit till familjens försörjning på annat sätt än genom förvärvsinkomster eller haft endast låga sådana inkomster inte ska ställas helt eller i det närmaste helt utan ersättning i händelse av ett dödsfall. Förmånen utgår som en kompletterande inkomst under en viss tid efter dödsfallet och syftar inte till att garantera den efterlevandes grundläggande försörjning. Den betalas endast ut till dem vars avlidne make inte tjänat in någon pensionsgrundande inkomst eller endast en låg sådan.¹²

Garantipension till omställningspension är i likhet med garantipensionen inom den allmänna ålderspensionen beroende av den försäkrades anknytning till Sverige. Anknytningen kopplas på liknande sätt som för garantipension inom den allmänna ålderspensionen till hur lång tid en person har varit bosatt i Sverige.¹³

När garantipension till omställningspension infördes utgick lagstiftaren vid utformningen av förmånen från att den skulle samordnas enligt de allmänna bestämmelserna om samordning av pensioner i förordning 1408/71.¹⁴ Denna förordning har sedermera ersatts av förordning 883/2004.

Även grundskyddet inom omställningspensionen bör återföras till den tidigare samordningen

I likhet med vad som redogjorts för ovan i fråga om garantipension inom den allmänna ålderspensionen, innebär de förändrade förutsättningar som följer av domen i *Zaniewicz-Dybeck*-målet att delar av de syften, principer och utgångspunkter som styrde utformningen av förmånen garantipension till omställningspension inte längre kan få genomslag. Samordningen av förmånen när förordning 883/2004 är tillämplig kan inte längre ske på det sätt som lagstiftaren utgick ifrån. Principen om att garantipension till omställningspension ska utgå i förhållande till den avlidnes anknytning till Sverige kan inte längre upprätthållas, eftersom personer med bosättnings- eller försäkringsperioder i andra medlemsstater får tillgodoräkna sig sådana perioder

¹² Prop. 1999/2000:91 s. 122 f., 132 f. och 137 f.

¹³ Se prop. 1999/2000:91 s. 143–150.

¹⁴ Jfr prop. 1999/2000:91 s. 242–244.

vid beräkningen av garantipensionen under förutsättning att de har minst ett års försäkringstid i Sverige. Även om den svenska lagstiftningen i och för sig stadgar att garantipension till omställningspension endast ska betalas ut till den som är bosatt i Sverige var en annan förutsättning som togs för given när garantipensionen utformades att förmånen till följd av samordningsbestämmelserna skulle komma att betalas ut till personer som är bosatta i en annan medlemsstat än Sverige. Med den tolkning av domen och förordning 883/2004 som gjorts i Sverige gäller inte heller denna förutsättning längre.

Även för grundskyddet inom omställningspensionen finns de tre alternativ till utformning av grundskyddet som ovan redovisats i fråga om den allmänna ålderspensionen:

1. garantipension till omställningspension kan behållas och samordnas som en minimiförmån,
2. förmånen kan ändras och samordnas som en pensionsförmån på motsvarande sätt som före domen i *Zaniewicz-Dybeck*-målet, eller
3. kan förmånen kategoriseras som en hybridförmån.

Redan det förhållandet att garantipension till omställningspension sedan lång tid tillbaka reglerats på motsvarande sätt som garantipensionen inom den allmänna ålderspensionen, i fråga om bl.a. krav på anknytning och tillämpningen av samordningsbestämmelserna, talar för att förmånerna även fortsättningsvis bör regleras på samma sätt i dessa avseenden. De skäl som anförts ovan i avsnitt 8.2, särskilt i fråga om vikten av att kunna bibehålla anknytningskravet för att garantipension inom den allmänna ålderspensionen ska bibehålla sin träffsäkerhet och sin legitimitet, gör sig gällande också för grundskyddet inom omställningspensionen. Även när det gäller garantipension till omställningspension bedömer vi därför att pensionsförmånsalternativet är det alternativ som bäst värnar principerna bakom det nuvarande pensionssystemet och som kan säkerställa att grundskyddet inom omställningspensionen kan upprätthållas över tid och långsiktigt fungera. Som kommer att framgå i kapitel 10 är de förändringar av grundskyddet som föreslås av sådan art att den nuvarande garantipensionen bör ersättas av en ny grundskyddsformån. Vi föreslår därför att en ny grundskyddsformån ska införas för efterlevande vuxna och att den för dem ska ersätta det nuvarande grundskyddet i form av garantipension till omställningspension.

9 En grundpension

9.1 Inledning

Som framgått i kapitel 8, föreslår vi att en ny grundskyddsförmån ska införas för personer födda år 1938 eller senare och att den för dem ska ersätta det nuvarande grundskyddet i form av garantipension. Den nya grundskyddsförmånen är en pensionsförmån som ska samordnas enligt de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordning 883/2004. I detta kapitel redogör vi för hur den nya förmånen närmare ska utformas.

9.2 Grundpension – en ny grundskyddsförmån

Förslag: Den nya grundskyddsförmånen ska heta grundpension.

Grundpensionen ska vara en allmän ålderspension och bestämmelser om förmånen ska tas in i avdelningen om förmåner vid ålderdom i socialförsäkringsbalken.

Grundpensionen ska vara beroende av försäkringstid.

Ärenden om grundpension ska handläggas av Pensionsmyndigheten. Grundpensionen och kostnaderna för administrationen av denna ska finansieras med medel från statsbudgeten.

Bedömning: Den föreslagna grundpensionen och den inkomstgrundade pensionen bör ge uttryck för att det finns två alternativa sätt för den försäkrade att tjäna in allmän ålderspension. Grundpensionen och den inkomstgrundade pensionen bör samspela på ett sätt som ger ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system.

Tillgodoräkandet av försäkringstid bör breddas på så sätt att en försäkrad bör få tillgodoräkna sig både bosättningstid och

arbetad tid. Det innebär att bosättningstid och arbetad tid som inte sammanfaller bör få läggas samman för att bestämma rätten till förmånen och för att beräkna förmånens storlek.

Skälen för förslaget och bedömningen

Utformningen av den nya grundskyddsförmånen, m.m.

Som framgått i kapitel 8 bör det allmänna pensionssystemet ha ett grundskydd som å ena sidan ställer krav på en stark anknytning till Sverige och å andra sidan tillförsäkrar den berättigade en levnadsnivå som ligger högre än vad som garanteras alla. Ju starkare anknytning till Sverige – genom intjänande av förmånen – desto högre nivå på förmånen.

Ett sådant krav gäller till viss del redan i dag, men det är särskilt viktigt att bibehålla det – och även stärka det – vid utformningen av den nya grundskyddsförmånen. Den nya förmånen bör alltså lämnas till personer som har en tillräckligt stark anknytning till Sverige och förmånens storlek bör bestämmas i relation till den försäkrades grad av anknytning till Sverige. Förmånen bör därför tjäna in av den försäkrade och detta intjänande bör spegla den försäkrades grad av anknytning till Sverige. Förmånen bör syfta till att göra det möjligt för dem som inte har tjänat in någon inkomstgrundad pension att få pension. Intjänandet av grundskyddsförmånen bör därför grundas på andra omständigheter än vad som gäller för den inkomstgrundade pensionen, där intjänandet baseras på storleken av den försäkrades förvärvsinkomster från arbete i Sverige. Det innebär att den nya förmånen ger uttryck för ett – vid sidan av den inkomstgrundade pensionen – alternativt sätt att tjäna in pension.

Redan det förhållandet att vi föreslår att det ska införas en ny grundskyddsförmån som ska ersätta garantipensionen utgör ett skäl för att den nya förmånen bör ges ett annat namn än garantipension. Att ge den nya förmånen namnet garantipension skulle också vara vilseledande då förmånen inte garanterar en viss minimipension, eftersom förmånsbeloppet enligt vad som angetts ovan bör bestämmas utifrån en intjänandeprincip som tar hänsyn till den försäkrades grad av anknytning till Sverige. För att markera att förmånen är ett grundskydd och utgör ett alternativt sätt att tjäna in pension i Sverige föreslår vi att den ska heta grundpension.

Grundpensionen bör vara beroende av försäkringstid, på så sätt att intjänandet av grundpension grundas på den försäkringstid som den försäkrade kan tillgodoräkna sig. Det framstår som rimligt att bosättningsstid i Sverige ska få tillgodoräknas som försäkringstid, eftersom sådan tid sedan lång tid tillbaka har utgjort ett relevant mått på en försäkrads grad av anknytning till Sverige vid beräkningen av grundskyddet i pensionssystemen. För att bibehålla ett krav på en stark anknytning till Sverige, vilket i sin tur krävs för att en förmån med en så relativt sett hög nivå som den föreslagna grundpensionen ska uppfattas som legitim, bör man inte kunna tjäna in försäkringstid genom att vara bosatt utomlands, utan det bör vara möjligt att tjäna in genom att vara bosatt endast i Sverige.

Att det är fråga om ett grundskydd innebär att förmånsbeloppet måste ha en övre begränsning. Det måste alltså finnas ett tak för hur högt förmånsbeloppet kan bli. För att bibehålla drivkrafterna till arbete måste det vara möjligt att tjäna in en högre inkomstgrundad pension – som endast kan tjänas in genom arbete – än grundpension. Taket för grundpensionen bör läggas på en sådan nivå att de som kan tillgodoräkna sig den försäkringstid som krävs får en grundtrygghet på åtminstone samma nivå som garantipensionen gav före domen i målet *Zaniewicz-Dybeck*. Det innebär att grundpensionen bör syfta till mer än att bara trygga försörjningen för de ålderspensionärer som har tjänat in en rätt till ett förmånsbelopp motsvarande grundpensionens tak.

En grundpension som har de utgångspunkter och är utformad med den redovisade konstruktionen är kategoriseringsmässigt att anse som en pensionsförmån. Det finns förstås – givet utgångspunkten för vårt uppdrag att EU-domstolen i domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* slog fast att den nuvarande garantipensionen är en minimiförmån – anledning att överväga vad som karakteriserar en sådan förmån respektive en pensionsförmån. Någon klar linje i det avseendet är svår att hitta. Som vi framhållit vid kartläggningen av olika förmåner i kapitel 6 går det inte utifrån den att se några tydliga gränsdragningslinjer. En analys av domen (se närmast avsnitt 4.5) ger främst vid handen att domstolen – vid sin bedömning att garantipension är en minimiförmån – fäst vikt vid att den förmånen ansågs syfta till att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå på så sätt de garanteras en minimiinkomst som är större än det belopp som de skulle ha fått om de bara fick inkomstgrundad pension, då denna är

för låg eller till och med obefintlig. Domstolen hänvisade också till sina tidigare uttalanden i domen i målet *Browning*, av vilka det framgår att det är fråga om en minimiförmån när lagstiftningen i bosättningsstaten innehåller en specifik garanti som ska tillförsäkra dem som åtnjuter sociala trygghetsförmåner en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter. Av domstolens uttalanden i dessa domar torde följa att en minimiförmån måste vara en specifik garanti som är utformad som en utfyllnad av eller ett tillägg till en pension som grundas på försäkringsperioder. Syftet med en minimiförmån ska således – för det fall den domen ska tas till intäkt för mer generella slutsatser – vara att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå på så sätt de garanteras en minimiinkomst som är större än det belopp som de skulle ha fått om de bara fick inkomstgrundad pension då den är för låg eller till och med obefintlig. Förmånen ska också innebära en specifik garanti om ett visst minimibelopp och vara konstruerad som ett tillägg till den inkomstgrundade pensionen.

Vid en jämförelse med det som i domen uttalades som utmärkande för en minimiförmån kan vi konstatera att den nu föreslagna grundpensionen skiljer sig på flera väsentliga punkter. Grundpensionen är inte en specifik garanti om att en ålderspensionär ska få ett fastställt minimibelopp, eller en minimipension, eftersom beräkningen av förmånsbeloppet baseras på den försäkringstid som den försäkrade kan tillgodoräkna sig. Eftersom en försäkrad som endast kan tillgodoräkna sig en kort försäkringstid får ett mycket lågt förmånsbelopp kan förmånen inte heller anses tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå, vilket inte heller är dess syfte. Samtidigt är en fullt intjänad och utbetald grundpension inte begränsad till att endast tillförsäkra en skälig levnadsnivå; nivån som förmånen då ger är högre och inslagen av behovsprövning väsentligt lägre än för sådana förmåner som har till syfte att tillförsäkra pensionärerna en skälig levnadsnivå. Detta sker i stället i Sverige genom äldreförsörjningsstödet (jfr 74 kap. 2 § socialförsäkringsbalken) och bostadstillägget (jfr t.ex. 102 kap. 26 §). Grundpensionen är en egen förmån och utgör ett alternativt sätt att tjäna in en rätt till pension i Sverige, och är därför inte en utfyllnad av eller ett tillägg till den inkomstgrundade pensionen.

Som nämnts ovan är det en gammal princip att en stark anknytning till Sverige är en hörnsten i rätten till ett grundskydd på en

relativt hög nivå. Även i den nu föreslagna grundpensionen slår den tanken igenom på ett traditionellt sätt, genom kravet på att för intjänande vara bosatt i Sverige. Den ökade rörligheten, både inom EU och globalt, medför emellertid att en man kan argumentera för att en väsentlig anknytning till Sverige numera bör kunna anses uppkomma även på andra sätt än endast genom bosättning. Ett sådant sätt som anknytning kan uppkomma på är genom att en person arbetar i Sverige. Till följd av reglerna om tillämplig lagstiftning i samordningsbestämmelserna gäller redan nu att en person som är bosatt i en annan medlemsstat än Sverige men arbetar i Sverige normalt får tillgodoräkna sig försäkringstid för garantipension. Det finns mot den här bakgrunden skäl att bredda anknytningsgrunden på så sätt att tillgodoräkandet av försäkringstid inte endast kopplas till bosättningsstid utan även till arbetad tid. Ett ytterligare skäl till att på detta sätt bredda anknytningsgrunden är att det mot bakgrund av att intjänandetiden för grundpensionen enligt förslagen nedan ska förläggas till den tid under vilken människor normalt anses vara förvärvsaktiva, är rimligt att den som arbetar i Sverige också tjänar in grundpension.

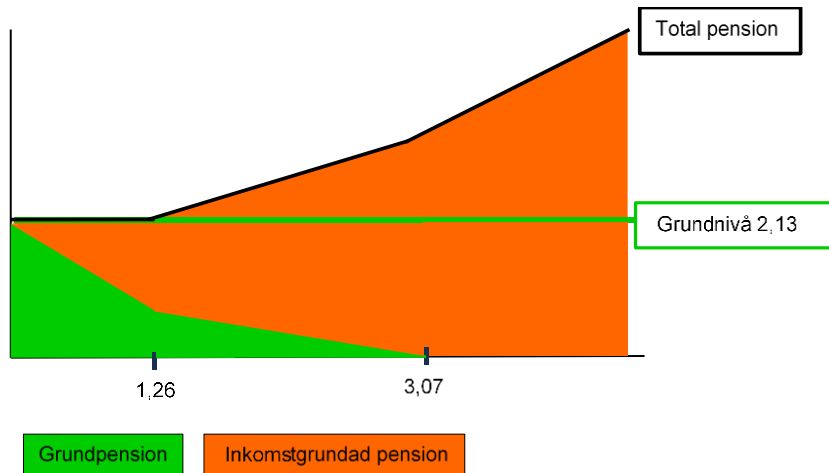
De två sätten att tjäna in försäkringstid – bosättningsstid respektive arbetad tid – bör inte hanteras på samma sätt som gällde för intjänandet av folkpension före år 1993, då den av de tiderna som var längst låg till grund för beräkningen av förmånen. I stället bör bosättningsstid och arbetad tid som inte sammanfaller, dvs. överlappar, få läggas samman för att bestämma rätten till förmånen och för att beräkna förmånens storlek. Den utformning som gällde för folkpensionen innebar att den folkpension som beräknades utifrån år med ATP-poäng ansågs utgöra en ersättning för det första basbeloppets inkomster, vilka inte grundade rätt till tilläggs pensionen ATP. I det nuvarande pensionssystemet, där den inkomstgrundade pensionen tjänas in från den första kronan, framstår det som lämpligare och administrativt mer lätthanterligt att de båda intjänande grunderna för grundpension kompletterar varandra på det sätt som har beskrivits.

Att grundpensionen och den inkomstgrundade pensionen bör vara två alternativa sätt att tjäna in pension, innebär att en försäkrad i många fall kommer att ha rätt till båda förmånerna. Grundpensionen bör inte vara en ny folkpension, som utgår till alla oavsett storleken på den inkomstgrundade pensionen, eftersom det avsevärt

skulle öka kostnaderna för grundskyddet jämfört med i dag och skulle göra förmånen mindre träffsäker. Det är mot den bakgrunden nödvändigt att de båda förmånerna samspelar på ett sätt som ger ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system. Det innebär att grundpensionen inte endast kommer att utgå till dem som inte har tjänat in någon inkomstgrundad pension – även de som får en låg inkomstgrundad pension kommer att få en viss grundpension.

Utgångspunkten är således att man som individ har en grundpension som kan variera utifrån graden av intjänande. Denna grundpension påverkas av och samspelar med den inkomstpension som individen tjänat in på så sätt att inkomstpensionen minskar grundpensionen. Det hela kan åskådliggöras grafiskt vilket visas i figur 9.1. Av figuren framgår att grundpensionen inte är ett tillägg till den inkomstgrundade pensionen utan en självständigt intjänad grundpension.

Figur 9.1 Samspillet mellan grundpension och inkomstgrundad pension



Anm. De i figuren angivna beloppen är uttryckta i prisbasbelopp. I figuren anges endast nivåerna för ogifta.

Bestämmelser om grundpension ska tas in i socialförsäkringsbalken

Att grundpensionen ska ersätta garantipensionen för den som är född 1938 eller senare innebär att grundpensionen ska vara en allmän ålderspension. Bestämmelser om övriga förmåner inom den allmänna ålderspensionen finns i avdelningen för förmåner vid ålderdom i

socialförsäkringsbalken. Även bestämmelserna om grundpension föreslås tas in i denna avdelning i socialförsäkringsbalken.

Ansvarig myndighet och finansiering

Som huvudregel handlägger Pensionsmyndigheten ärenden som avser förmåner enligt avdelningen för förmåner vid ålderdom i socialförsäkringsbalken (se 53 kap. 5 § socialförsäkringsbalken). Det föreslås därför att ärenden om grundpension ska handläggas av denna myndighet.

Garantipensionen finansieras med medel från statsbudgeten (jfr 2 kap. 4 § socialförsäkringsbalken). Detsamma föreslås gälla för grundpension.

9.3 Rätt till grundpension

Förslag: Den som är bosatt i Sverige ska vara försäkrad för grundpension. Förmånen ska kunna lämnas så länge bosättningen i Sverige består. Har rätten till grundpension upphört därför att förmånstagaren inte längre anses bosatt i Sverige, ska förmånen efter ansökan hos den handläggande myndigheten få fortsätta att lämnas om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.

Grundpensionen ska kunna lämnas till en försäkrad som är född 1938 eller senare, om han eller hon har en försäkringstid om minst tre år.

Grundpension ska få tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år.

Skälen för förslaget

Den som är bosatt i Sverige ska vara försäkrad för grundpension

Socialförsäkringen är indelad i bosättningsbaserade förmåner och arbetsbaserade förmåner. Därutöver finns en särskild kategori av så kallade övriga förmåner, som av olika skäl inte kan räknas som bosättnings- eller arbetsbaserade förmåner. Man är försäkrad för de bosätt-

ningsbaserade förmånerna genom att vara bosatt i Sverige (jfr 5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken). På motsvarande sätt är man försäkrad för de arbetsbaserade förmånerna genom att arbeta i Sverige (jfr 6 kap. 6 §). Den omständigheten att man är försäkrad för en förmån innebär att man uppfyller ett grundläggande villkor för att förmånen ska kunna lämnas.

En bakomliggande tanke bakom uppdelningen i bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmåner är att de bosättningsbaserade förmånerna ska utgöra ett grundskydd som även de som inte förvärvsarbetar ska omfattas av, och avse grund- eller garantibelopp och bidrag. De arbetsbaserade förmånerna ska däremot avse rena inkomstbortfallsförsäkringar som kan utges på grund av och i relation till förlorad arbetsinkomst. Endast ett försäkringsvillkor ska gälla för var och en av de två försäkringsgrenarna: bosättning i Sverige respektive arbete i Sverige. De båda delarna ska alltså i princip vara oberoende av varandra. Det innebär bl.a. att det i fråga om de förmånssystem som ingår i den arbetsbaserade delen av försäkringen i princip inte ska finnas några försäkringsvillkor eller villkor för rätt till förmåner som är relaterade till bosättning här i landet. För de båda huvudgrenarna av socialförsäkringen ska gälla vissa skilda villkor, men inom varje gren ska enhetligheten vara så stor som möjligt.¹

Garantipension är en bosättningsbaserad förmån. För bosättningsbaserade förmåner gäller som huvudregel att försäkringsskyddet består så länge personen anses vara bosatt i Sverige (5 kap. 2 och 3 §§). Vid vistelser utanför EES och Schweiz gäller som huvudregel att bosättningsbaserade förmåner får lämnas om utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader (5 kap. 14 § första stycket första meningen). För garantipension gäller dock en särreglering, som innebär att den nämnda sexmånadersbegränsningen inte gäller. För garantipension gäller i stället en huvudregel som innebär att förmånen enbart får lämnas till den som är bosatt i Sverige och endast så länge bosättningen i Sverige består (53 kap. 4 § samt 5 kap. 9 § och 14 § andra stycket). I undantagsfall, om det med hänsyn till omständigheterna är uppenbart oskäligt att inte betala ut garantipensionen, får förmånen lämnas trots att rätten till den har upphört (5 kap. 18 §). I ett sådant fall kan alltså garantipension betalas ut till en person som bosatt sig utanför Sverige.

¹ *Socialförsäkringens personkrets* (prop. 1998/99:119), s. 77–81, 101 och 111.

Vi har ovan gjort bedömningen att tillgodoräknandet av försäkringstid för grundpension bör få göras inte bara avseende bosättningsstid, som är fallet med garantipension, utan även avseende arbetad tid. Grundpensionen får därigenom drag av både bosättningsbaserad och arbetsbaserad försäkring, vilket kan tala för att man också borde vara försäkrad för grundpension genom att arbeta i Sverige. Den fråga som uppkommer är mera övergripande om man bör vara försäkrad för grundpension endast genom att vara bosatt i Sverige, endast genom att arbeta i Sverige eller genom att antingen vara bosatt i Sverige eller arbeta här.

För arbetsbaserade förmåner gäller som huvudregel att försäkringen upphör att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll (efterskyddstid). Försäkringen upphör tidigare än som nu sagts om den enskilde börjar arbeta i ett annat land och omfattas av motsvarande försäkring i det landet eller om det finns andra särskilda skäl (6 kap. 8 §). Om en arbetsbaserad förmån lämnas när försäkringen ska upphöra enligt ovan, fortsätter försäkringen att gälla under den tid för vilken förmånen lämnas (6 kap. 9 §). För förmånerna inom den inkomstgrundade ålderspensionen, som är arbetsbaserade förmåner, gäller dock att den som någon gång på grund av arbete i Sverige har tillgodoräknats pensionspoäng eller pensionsrätt för alltid är försäkrad för förmånerna (jfr 6 kap. 6 § 8 och 6 kap. 11 §).

För att grundpensionen ska vara arbetsbaserad talar alltså det förhållandet att förvärvsarbete och förvärvsinkomster, enligt förslagen nedan, påverkar förmånens storlek. Det är dock inte fråga om en förmån som primärt ges för att kompensera de försäkrade för inkomstbortfall, vilket talar emot att den ska vara arbetsbaserad. För att grundpensionen ska vara bosättningsbaserad talar att syftet är att den endast ska betalas ut vid bosättning i Sverige. Dessutom ska förmånerna vara ett grundskydd som finansieras med skattemedel och som även den som inte har arbetat ska omfattas av. Skälen för att grundpensionen bör anses vara bosättningsbaserad är alltså starka.

Det kan dock övervägas om förmånerna bör vara både bosättnings- och arbetsbaserad. En sådan konstruktion skulle strida mot den grundläggande principen att endast ett försäkringsvillkor ska gälla för en förmån. Det kan emellertid konstateras att principen har undantag. Exempelvis är förmånerna bidrag till arbetshjälpmedel både bosätt-

nings- och arbetsbaserad (5 kap. 9 § 7 och 6 kap. 6 § 4). Detta bidrag var ursprungligen bosättningsbaserat, trots att bidraget avsåg arbets-
hjälpmedel, men gjordes sedan både bosättnings- och arbetsbaserat
för att personer som är bosatta i ett annat land men som arbetar i
Sverige ska kunna få del av förmånen.² Det skulle alltså vara möjligt
att låta både den som är bosatt i Sverige och den som arbetar i Sverige
vara försäkrad för grundpension. Som nämnts är emellertid ett av
syftena med införandet av grundpensionen att förmånen endast ska
betalas ut vid bosättning i Sverige, men att utbetalning till personer
som är bosatta andra medlemsstater än Sverige ska ske på i princip
samma sätt som skett i fråga om garantipension före EU-domstolens
dom i målet *Zaniewicz-Dybeck*. En sådan tillämpning förutsätter att
det grundläggande försäkringsvillkoret endast knyts till bosättning
och inte arbete.

Sammanfattningsvis föreslås sålunda att den som är bosatt i Sverige
ska vara försäkrad för grundpension. På motsvarande sätt som gäller
för garantipension ska grundpension kunna lämnas så länge bosätt-
ningen i Sverige består. Har rätten till grundpension upphört därför
att förmånstagaren inte längre anses bosatt i Sverige, ska förmånen
– i likhet med vad som gäller för garantipension – efter ansökan hos
den handläggande myndigheten få fortsätta att lämnas om det med
hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt
att dra in förmånen.

*Den försäkrade ska vara född år 1938 eller senare och ha tre års
försäkringstid*

Som framgått i avsnitt 8.2 ska grundpensionen ersätta garantipen-
sion för den som är född 1938 eller senare. Grundpension ska därför
inte kunna lämnas till dem som är födda 1937 eller tidigare.

För rätt till garantipension gäller att den försäkrade måste ha en
försäkringstid om minst tre år. I förarbetena till bestämmelsen anges
att en minimiregel är nödvändig för att inte en obetydlig anknytning
till Sverige ska ge rätt till garantipension.³

Även i fråga om grundpension bör en regel om att den försäkrade
måste ha en minsta försäkringstid gälla. Det kan övervägas om kvali-
fikationstiden bör sättas högre än tre år. För detta kan tala att anknyt-

² Se prop. 1998/99:119 s. 94 samt prop. 2008/09:200 s. 408 och 409.

³ Prop. 1997/98:152 s. 57.

ningskravet skulle stärkas, eftersom det skulle krävas en längre anknypningstid än tre år för att det skulle finnas en rätt till grundpension. Det skulle också minska Pensionsmyndighetens administration med utbetalning av förhållandevis små belopp. Samtidigt skulle en förlängning av kvalifikationstiden endast få en mycket begränsad effekt inom EES och Schweiz, eftersom de som omfattas av förordning 883/2004 till följd av sammanläggningsprincipen kommer att som kvalifikationstid få tillgodoräkna sig även försäkringsperioder som har fullgjorts i andra medlemsstater. För att sammanläggning ska ske krävs dock en försäkringstid om ett år i Sverige.

Sammantaget bedömer vi att det är tveksamt om en höjning av kvalifikationstiden skulle få någon märkbar effekt. Vi föreslår därför att det även för rätt till grundpension införs en regel om att sådan pension utges endast till den som har en försäkringstid om minst tre år. Denna försäkringstid kan i enlighet med förslagen nedan bestå av arbetad tid och bosättningsstid.

Från vilken ålder ska grundpension få tas ut?

Garantipension får tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år. Motsvarande åldersgräns bör gälla för den föreslagna grundpensionen.

Det förtjänar dock att nämnas att det i promemorian *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem* (Ds 2019:2) har föreslagits att åldern när garantipension tidigast kan lämnas ska höjas och knytas till riktåldern för pension. Riktåldern för pension är ett nytt åldersbegrepp som i promemorian föreslås ska införas i socialförsäkringsbalken. Denna riktålder ska enligt promemorian fungera som ett tydligt riktämne för de försäkrades individuella pensionsbeslut och signalerar den pensionsålder som lagstiftaren anser vara lämplig. Åldersgränsen för när garantipension får tas ut ska höjas från 65 till 66 år 2023 och från och med 2026 utgöras av riktåldern för pension. Promemorian har remissbehandlats och de frågor som rör garantipension bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Om promemorians förslag genomförs bör motsvarande höjning göras av den ålder från vilken grundpension tidigast får tas ut.

9.4 Försäkringstid för grundpension

Förslag: Till grund för beräkningen av grundpension ska ligga den försäkrades försäkringstid. Försäkringstiden ska påverka nivån för den försäkrades grundpension (grundnivån) och den nivå över vilken beräkningsunderlaget minskar grundpensionen i långsammare takt (avtrappningsnivån).

Grundpension ska kunna tjänas in upp till en längsta försäkringstid om 40 år. Varje år med försäkringstid ska ge rätt till 1/40 av den högsta grundnivån.

Som försäkringstid för grundpension ska räknas

1. kalenderår under vilka det för en person har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning som för kalenderåret uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp, och
2. tid som enligt nuvarande bestämmelser tillgodoräknas som försäkringstid för garantipension.

Samma tid får inte tillgodoräknas enligt både punkten 1 och punkten 2.

Den tid som försäkringstid kan avse ska förläggas i intervallet 25–64 år. Som intjänandetid ska dock få räknas även tid mellan 16 och 24 års ålder på motsvarande sätt som enligt nuvarande bestämmelser om garantipension. Den sammanlagda försäkringstiden för grundpension ska sättas ned till närmaste antal hela år.

Den särskilda beräkningsregeln avseende försäkringstid för garantipension för den som omedelbart före den kalendermånad då han eller hon fyllde 65 år hade rätt till hel sjukersättning i form av garantiersättning ska gälla på motsvarande sätt för beräkning av försäkringstid för grundpension.

Skälen för förslaget

Grundpension ska kunna tjänas in upp till en längsta försäkringstid om 40 år

Som framgått ovan ska grundpensionen vara beroende av försäkringstid. Det innebär att den försäkrades försäkringstid ska ligga till grund för beräkningen av förmånen. Försäkringstiden ska påverka nivån för den försäkrades grundpension (grundnivån) och den nivå över vilken beräkningsunderlaget minskar grundpensionen i långsammare takt (avtrappningsnivån). Hur beräkningsunderlaget bestäms och påverkar grundpensionens storlek beskrivs närmare i de följande avsnitten.

För rätt till oreducerad garantipension krävs 40 års försäkringstid. Kravet ger uttryck för att det bör krävas en lång tids anknytning till Sverige för att få rätt till detta grundskydd.⁴ Även för grundpensionens del bör storleken på pensionen ha en övre begränsning – ett tak – på sätt att en försäkringstid som överstiger den övre begränsningen inte berättigar till en högre grundpension. Den övre begränsning i fråga om intjänande av försäkringstid, 40 år, som gäller för garantipension framstår som rimligt avvägd och lämplig även för grundpension.

Om den ovan nämnda promemorians (Ds 2019:2) förslag om höjning av åldern från vilken garantipension tidigast får tas ut genomförs, kan det åldersintervall inom vilken pension kan tjänas in påverkas. Det skulle då kunna övervägas om den övre begränsningen när det gäller intjänande av försäkringstid bör sättas högre än 40 år.

Den föreslagna grundpensionen bör mot den ovan angivna bakgrunden kunna tjänas in upp till en längsta försäkringstid om 40 år. När det gäller garantipension uttrycks försäkringstidens betydelse för beräkningen av förmånen på det sättet att basnivån och avtrappningsnivåerna avkortas för den som inte kan tillgodoräknas en försäkringstid om 40 år. Det som avses är att varje år med försäkringstid ger rätt till 1/40 av den högsta möjliga pensionsnivån för garantipension, dvs. den nivå som en person som kan tillgodoräkna sig 40 års försäkringstid har rätt till, och att försäkringstiden också påverkar avtrappningsnivåerna. För att tydliggöra detta, och för att starkare betona intjänandeprincipen, föreslås för grundpensionens

⁴ Prop. 1997/98:152 s. 49.

del att varje år med försäkringstid ska ge rätt till 1/40 av den högsta grundnivån.

Hur ska arbetad tid tillgodoräknas som försäkringstid?

Som redovisats i avsnitt 3.2.3 beräknas garantipension huvudsakligen i förhållande till bosättningstid i Sverige. För grundpension har vi emellertid ovan gjort bedömningen att det finns skäl att bredda anknytningsgrunden på så sätt att även arbetad tid ska få tillgodoräknas som försäkringstid. En särskild fråga är hur denna koppling till arbetad tid lämpligen kan göras.

Ett alternativ är att koppla försäkringstiden till faktiskt arbetad tid, dvs. tid för förvärvsarbete i verksamhet i Sverige. En fördel med en sådan utformning är att arbetad tid, på motsvarande sätt som i dag gäller för tillgodoräknande av bosättningstid, skulle kunna tillgodoräknas dag för dag. Det finns emellertid inte något register över personers arbetade tid i Sverige och det skulle därför krävas en manuell hantering, inhämtande av uppgifter om arbetad tid från sökandena eller arbetsgivare, m.m. för att den arbetade tiden skulle kunna beräknas för varje enskild förmånstagare. Det skulle också vara svårt att kontrollera arbetad tid i fråga om den som bedriver näringsverksamhet. Ett sådant system skulle sannolikt leda till kraftigt ökade administrationskostnader och bör därför inte övervägas vidare.

En annan möjlighet är att koppla försäkringstiden till de månadsvisa arbetsgivardeklarationer – med uppgifter på individnivå om utbetald ersättning för arbete och skatteavdrag – som arbetsgivare ska lämna till Skatteverket.⁵ Med ett sådant system skulle en försäkrad få tillgodoräkna sig arbetad tid under en viss månad, under förutsättning att det i en arbetsgivardeklaration registrerats att han eller hon fått ersättning för arbete avseende den månaden. En förutsättning för att systemet skulle fungera vore att Pensionsmyndigheten ges direktåtkomst till de uppgifter som behövs. Underlag för bestämmande av egenavgifter lämnas dock årsvis i en kontrolluppgift, vilket innebär att motsvarande månadsvisa uppgifter inte skulle finnas tillgängliga för de som har överskott i näringsverksamhet.⁶ Eftersom

⁵ Se 26 kap. 19–19 f §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) och *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen* (prop. 2016/17:58).

⁶ Se 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980) samt 14 kap. 1 § och 24 kap. 1 § skatteförfarandelagen.

denna grupp skulle falla utanför systemet bör detta alternativ inte övervägas vidare.

En ytterligare möjlighet är att som försäkringstid tillgodoräkna år för vilka det för den försäkrade fastställs en PGI. En PGI beräknas av Skatteverket på inkomster som den försäkrade har haft och som är pensionsgrundande. Pensionsmyndigheten har redan i dag tillgång till uppgifterna, eftersom de används för att beräkna inkomstpension och premiepension (som baseras på pensionsbehållningen, som fastställs utifrån pensionsrätten, som i sin tur fastställs utifrån PGI och PGB). Uppgifterna skulle därför utan någon nämnvärd ökad administration kunna användas för att beräkna grundpensionen.

En PGI fastställs under förutsättning att summan av de inkomster som är pensionsgrundande uppgår till minst 42,3 procent av det prisbasbelopp som gäller för intjänandeåret. För år 2019 innebär det att det under intjänandeåret krävs inkomster som är pensionsgrundande om minst 19 670 kronor för att det ska fastställas en PGI.

En nackdel med ett system som utgår från att det har fastställts en PGI för den försäkrade är att tillgodoräkandet av försäkringstid blir trubbigt och mindre träffsäkert. Eftersom PGI endast fastställs årligen är det med ett sådant system svårt att få en mer exakt detaljgrad i fråga om arbetad tid. Exempelvis skulle en person som endast har arbetat under en månad men som haft en inkomst som uppgår till minst 19 670 kronor få tillgodoräkna sig ett helt års försäkringstid för grundpension. En ökad träffsäkerhet kan dock uppnås genom att det uppställs ett krav på att PGI:n måste vara av en viss storlek. Det skulle t.ex. vara möjligt att – på liknande sätt som i dag gäller för tillgodoräkande av försäkringstid mellan 16 och 24 års ålder (67 kap. 12 § socialförsäkringsbalken) – införa ett krav på att det har fastställts PGI som uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp för att ett visst kalenderår ska tillgodoräknas som försäkringstid för grundpension. Med nuvarande nivå på inkomstbasbeloppet skulle det innebära ett krav på att det har fastställts PGI som uppgår till 64 400 kronor. Det skulle också vara möjligt att differentiera intjänandet beroende på storleken av den PGI som fastställts för den försäkrade. Det skulle exempelvis kunna ske på så sätt att en PGI uppgående till minst ett halvt inkomstbasbelopp skulle berättiga den försäkrade att tillgodoräkna sig sex månaders försäkringstid för grundpension, medan det för tillgodoräkande av ett

helt år skulle krävas en PGI uppgående till minst ett inkomstbasbelopp.

Vi gör den samlade bedömningen att det sistnämnda alternativet – att som försäkringstid tillgodoräkna år för vilka det för den försäkrade fastställs en PGI – är att föredra. En sådan lösning erbjuder en administrativt enkel och kostnadseffektiv hantering av beräkningen av försäkringstid för grundpension. Ett sådant system bör också kunna ges en tillräcklig träffsäkerhet genom att det uppställs ett krav på att det har fastställts PGI av en viss storlek för att ett helt års försäkringstid ska få tillgodoräknas.

När det gäller frågan om hur stor PGI:n bör vara gör vi följande överväganden. Eftersom försäkringstid för grundpension alternativt ska kunna tjänas in genom bosättning bör svårigheten att tjäna in försäkringstid på de olika sätten inte skilja sig åt i allt för hög grad. Om kravet på PGI:ns storlek sätts alltför lågt skulle en månads faktiskt arbetad tid för många vara tillräckligt för att få tillgodoräkna sig ett helt års försäkringstid, vilket inte framstår som rimligt. Samtidigt får kravet på PGI:ns storlek inte sättas för högt, eftersom intjänandet av grundpension genom arbete i så fall för många inte skulle vara en reell möjlighet.

Som nämnts gäller för intjänande av garantipension i åldersintervallet 16–24 att den försäkrade, förutom att vara bosatt i Sverige, också måste ha fått fastställt en PGI eller vissa PGB som per kalenderår uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp. Denna minimiinkomst valdes för att även deltidsarbetande låginkomsttagare skulle få möjlighet att tillgodoräknas försäkringstid.⁷ Detta krav förefaller, i fråga om storleken på den PGI som ska vara fastställd, väl avvägt och framstår som en rimlig avgränsning även för den typ av intjänande som vi föreslår. Att på det sätt som beskrivits ovan göra det möjligt för en försäkrad att tillgodoräkna sig en kortare arbetsperiod än ett år i de fall det för honom eller henne fastställts en lägre PGI framstår inte som lämpligt, eftersom det skulle göra bedömningen mer komplicerad. Det gäller särskilt i de fall den försäkrade – enligt det förslag som redovisas nedan – även kan tillgodoräkna sig bosättningsstid för samma år.

En ytterligare fråga är om även PGB bör räknas in vid bedömningen av om den försäkrade ska få tillgodoräknas ett arbetsår som försäkringstid för grundpension. För den inkomstgrundade pensio-

⁷ Prop. 1997/98:152 s. 61.

nen beräknas PGB som kompensation för att försäkrade kan antas ha gått miste om inkomster som är pensionsgrundande. Det beräknas för personer som får inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning, som genomför pliktjänstgöring eller som studerar med studiestöd samt till småbarnsföräldrar. Lagstiftaren har alltså ansett att dessa aktiviteter, som inte ger några pensionsgrundande inkomster, ändå ska kunna ge pensionsrätt i ålderspensionssystemet. För intjänande av garantipension i åldersintervallet 16–24 år beaktas i dag endast PGB för inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning. Skälet till att dessa PGB beaktas är att de anses vara att jämställa med sjukpenning, som räknas som PGI.⁸ Motsvarande gäller inte för de övriga aktiviteter som är PGB-grundande. Däremot är alla de beskrivna aktiviteterna pensionsgrundande för den arbetsbaserade inkomstpensionen.

Utgångspunkten bör vara att tillgodoräkandet av arbetad tid är kopplat till faktiskt arbete, särskilt eftersom vi föreslår att det ska vara möjligt att alternativt tillgodoräkna sig bosättningstid och att de som inte arbetar därför härigenom har en möjlighet att tjäna in en rätt till grundpension. Detta talar för att endast tillgodoräknad PGI bör påverka om den enskilde får tillgodoräkna sig ett arbetat år eller inte. Vi anser att den bedömning som gjordes rörande intjänande av garantipension i åldersintervallet 16–24 år – dvs. att PGB för inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning bör anses vara att jämställa med sjukpenning, som räknas som PGI – har fog för sig även i det nu aktuella sammanhanget. Det bör därför inte göras någon skillnad mellan dem som får sjukpenning och dem som får sjukersättning eller aktivitetsersättning i fråga om möjligheten att få tillgodoräkna sig arbetad tid för grundpension. Ett fastställt PGB för sjukersättning och aktivitetsersättning bör sålunda göra det möjligt att tillgodoräkna sig försäkringstid i form av arbetad tid för grundpension. Motsvarande bör dock inte gälla för övriga PGB-grundande aktiviteter. Frågan om hur tillgodoräkande av försäkringstid framöver ska få göras i åldersintervallet 16–24 behandlas nedan.

Ett system där en försäkrad får tillgodoräkna sig kalenderår för vilka det har fastställts PGI eller PGB för sjukersättning eller aktivitetsersättning som har uppgått till minst ett inkomstbasbelopp som försäkringstid för grundpension, innebär att personer som inte kan anses vara bosatta i Sverige men som arbetar här tillfälligt kan

⁸ Se prop. 1997/98:152 s. 60.

tjäna in en rätt till grundpension. Om fler får rätt till grundpension skulle kostnaderna för förmånen kunna öka. De personer som arbetar i Sverige tillfälligt, utan att vara bosatta här, torde utgöra en mycket liten grupp av det totala antalet arbetstagare i Sverige. Det kan bl.a. röra sig om konsulter och säsongarbetare, t.ex. bärplockare. När det är fråga personer från ett tredje land, dvs. ett land utanför EU-/EES-området och Schweiz, så bör det framhållas att sådana personer som är utsända för att arbeta här under längst ett år inte anses vara försäkrade i Sverige och därför inte kommer att tjäna in någon försäkringstid för grundpension här (jfr 6 kap. 4 § andra stycket socialförsäkringsbalken).⁹ En person från ett tredje land måste dessutom uppfylla kvalifikationskravet om tre års försäkringstid för att få rätt till grundpension. I de fallen måste det alltså röra sig om ett inte helt tillfälligt arbete, utan arbete under tre kalenderår, för att en rätt till grundpension ska uppkomma. Det finns inte heller någon rätt att få grundpensionen utbetald till tredje land. Personer från ett tredje land som arbetar här tillfälligt kan endast i mycket liten utsträckning förväntas vilja eller ha möjlighet att bosätta sig här vid pensioneringen. När det gäller säsongarbetare som t.ex. bärplockare torde det inte heller vara självklart att inkomsten under ett kalenderår är tillräckligt hög för att någon försäkringstid för grundpension ska kunna tjänas in.

För personer som kommer till Sverige från en annan medlemsstat för att arbeta tillfälligt, gäller bestämmelserna om fastställande av tillämplig lagstiftning i förordning 883/2004. Att det är fråga om tillfälligt arbete torde i många fall innebära att dessa personer mer eller mindre samtidigt även arbetar i andra medlemsstater. Så kan t.ex. vara fallet när ett svenskt företag köper in en konsulttjänst från ett företag i en annan medlemsstat. Den faktiske arbetstagaren – konsulten – torde då ofta anses vara utsänd till Sverige, vilket innebär att han eller hon trots att det faktiska arbetet utförs här omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där arbetsgivaren normalt bedriver sin verksamhet (artikel 12 i förordningen) och inte tjänar in någon försäkringstid för grundpension. För personer som inte anses vara utsända arbetstagare kan svensk lagstiftning gälla, om arbetstagaren utför arbete i Sverige och inte kan anses utföra en väsentlig del av

⁹ Det kan dock noteras att detta enligt ett kammarrättsavgörande gäller under förutsättning att den utsände vid utsändningsögonblicket var omfattad av socialförsäkringen i det land där arbetsgivaren har sin verksamhet (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 5 februari 2014 i mål nr 1941–1943-13).

sitt arbete i den andra medlemsstat där han eller hon är bosatt (artikel 13). Motsvarande gäller för egenföretagare. I de beskrivna avseendena kommer grundpensionen att fungera som garantipensionen har gjort med den skillnaden att ett helt års försäkringstid får tillgodoräknas om personen under ett kalenderår har en inkomst från arbete i Sverige om minst ett inkomstbasbelopp. Det gäller oberoende av om personen har arbetat i Sverige under hela året eller inte. Ett undantag gäller dock för personer som under ett och samma kalenderår dels arbetar i Sverige, och har en tillräcklig inkomst för att få tillgodoräkna sig ett års försäkringstid för grundpension, dels under den resterande delen av året arbetar i en annan medlemsstat. I ett sådant fall kommer personen endast att få tillgodoräkna sig den faktiska arbetstiden i Sverige (jfr artikel 12.4 i förordning 987/2009). Detta undantag innebär sålunda att många som rör sig inom EU och bara arbetar i Sverige en kortare tid endast kommer att få tillgodoräkna sig den faktiska arbetstiden, vilket gör förmånen mera träffsäker för dessa personer och innebär att den kommer att fungera på motsvarande sätt som garantipensionen har gjort. Samtidigt innebär tillämpningen en viss ökning av den administrativa bördan för Pensionsmyndigheten, som kommer att behöva göra bedömningar av om de svenska perioderna sammanfaller med perioder från andra medlemsstater. För personer som rör sig inom EU/EES-området och Schweiz räcker det med att ett års försäkringstid för grundpension i Sverige kan tillgodoräknas för att kvalifikationskravet ska vara uppfyllt, under förutsättning att den försäkrade kan tillgodoräkna sig minst två års försäkringstid i andra medlemsstater. Grundpension kommer i en sådan situation att vara utbetalningsbar i andra medlemsstater men kommer att pro rata-beräknas. Det innebär att ett års försäkringstid i Sverige endast kommer att ge rätt till 1/40 av den högsta grundnivån.

Med hänsyn till det som redovisats bedömer vi att det är ett mycket begränsat antal personer som kommer att tjäna in grundpension endast till följd av tillfälligt arbete i Sverige – oavsett om det är personer som rör sig mellan medlemsstater eller personer som kommer hit från ett tredje land – och att förmånsbeloppet för dem kommer att vara synnerligen lågt. Kostnaden för grundskyddet bedöms därför endast påverkas marginellt.

Det kan hävdas att de försäkringsmässiga inslagen i grundskyddet skulle öka på så sätt att kopplingen mellan inbetalda avgifter och

rätten till ersättning stärks, om försäkringstiden på det beskrivna sättet kopplas till arbetad tid. Detta gäller särskilt om intjänandet av förmånen kopplas till avgiftsinbetalningar. Den inkomstgrundade pensionen finansieras genom avgiftsinbetalningar, vars storlek bestäms av individens PGI/PGB. Som har framgått i avsnitt 9.2 föreslås dock att grundpensionen – i likhet med vad som gäller för garantipensionen – ska finansieras genom allmän beskattning. Den tillgodoräknade arbetade tiden kommer därför endast att utgöra ett underlag för att beräkna förmånens storlek. Med hänsyn härtill, och eftersom även bosättningsstid bör få tillgodoräknas som försäkringstid, kan den beskrivna konstruktionen av grundpensionen enligt vår mening inte anses skilja sig från garantipensionen i fråga om försäkringsmässighet.

Det förtjänar i sammanhanget att nämnas att det förhållandet att de försäkringsmässiga inslagen bedöms vara oförändrade i förhållande till garantipensionen medför att det inte finns anledning att låta tillgodoräkandet av arbetad tid vara beroende av om ålderspensionsavgift enligt socialavgiftslagen och allmänna pensionsavgift enligt lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift har betalats för försäkrade som fått fastställt en PGI av annat förvärvsarbete på motsvarande sätt som gäller för inkomstgrundad pension (se 61 kap. 9 § socialförsäkringsbalken). Den föreslagna grundpensionen skiljer sig inte heller på sådant sätt från garantipensionen att det finns anledning att ändra det tidigare ställningstagandet att grundskyddet i den allmänna ålderspensionen inte bör kunna överföras till de Europeiska gemenskaperna enligt artikel 11 i bilaga 8 till rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper.¹⁰ Som framgår nedan i avsnitt 9.5.2 föreslås dock att obetalda avgifter och överföring av pensionsrätt till och från Europeiska gemenskaperna ska påverka beräkningsunderlaget vid beräkning av grundpension på motsvarande sätt som för garantipension.

Vi föreslår mot bakgrund av det som anförts att som försäkringstid för grundpension ska räknas kalenderår under vilka det för en person har fastställts PGI eller PGB för sjukersättning eller aktivitetsersättning som för kalenderåret uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp.

¹⁰ Jfr *Pensionsöverföringar till Europeiska gemenskaperna* (prop. 2001/02:21), s. 28–32.

Tillgodoräknannde av bosättningstid

Som framgått ovan bör bosättningstid också få tillgodoräknas som försäkringstid för grundpension. Som bosättningstid för garantipensionen räknas tid under vilken en person ska anses ha varit bosatt i Sverige. Praktiskt hanterar Pensionsmyndigheten beräkningen av bosättningstiden på så sätt att varje sammanhängande period betraktas för sig. Tiden beräknas i hela kalenderår, hela kalendermånader och resterande antal dagar. Om perioden inte påbörjas eller avslutas vid ett månadsskifte, kommer ett antal enskilda dagar att befinna sig före den första respektive efter den sista hela kalendermånaden. Bli antalet kalendermånader 12 eller fler, omvandlas de i år och månader. Om de enskilda dagarna sammanlagt blir 30 eller fler, omvandlas de i månader och dagar. En månad ska således alltid anses bestå av 30 dagar. Därefter summeras all försäkringstid, varefter den sammanlagda försäkringstiden sätts ner till närmaste antal hela år.

Som försäkringstid för garantipension räknas också i vissa fall vistelse i Sverige före bosättning och bosättning i tidigare hemland. Som försäkringstid för garantipension räknas som huvudregel även tid under vilken biståndsarbetare m.fl. anses som bosatta i Sverige under vistelse utomlands, men ett undantag gäller om dessa under samma tid tjänar in utländsk pension som betalas ut vid bosättning i Sverige och som inte reducerar garantipensionen.

Det sätt som bosättningstid för garantipension har tillgodoräknats på förefaller ha fungerat väl och en motsvarande reglering bör vara möjlig att införa för intjänande av grundpension. Som bosättningstid vid beräkningen av garantipension räknas den faktiska tiden som personen anses ha varit bosatt i Sverige. Precisionsgraden vid den beräkningen, där varje dags bosättning räknas, är avsevärt högre än vid den ovan föreslagna beräkningen av arbetad tid, vilket gör att det för en person med höga förvärvsinkomster blir lättare att tjäna in försäkringstid genom arbete än genom bosättning. En skillnad mot vad som gällt för garantipension är också att personer som flyttar till Sverige för att arbeta, eller som flyttar från Sverige efter att ha arbetat här, i vissa fall kommer att få tillgodoräkna sig hela inflyttnings- respektive utflyttningsåret som försäkringstid, om den fastställda PGI:n eller PGB:n för sjukersättning och aktivitetsersättning är tillräckligt hög det aktuella året. Det skulle mot bakgrund av den beskrivna skillnaden i precisionsgrad vid tillgodoräknannde av försäk-

ringstid kunna övervägas om beräkningen av bosättningstid bör ändras så att beräkningssätten för de olika intjänandemöjligheterna blir mer likvärdiga. Ett möjligt sätt att göra detta på kan vara att låta en försäkrad få tillgodoräkna sig ett helt bosättningsår under förutsättning att han eller hon varit bosatt i Sverige under ett visst antal dagar under ett kalenderår. Vi ser emellertid inte några egentliga fördelar med en sådan konstruktion. Skälet till utformningen av den ovan föreslagna modellen för tillgodoräkning av arbetad tid är att det inte förs något register avseende uppgifter om arbetade dagar. För bedömningen av bosättningstid använder Pensionsmyndigheten i dag bl.a. folkbokföringen och Försäkringskassans register för försäkringstillhörighet, vilket avsevärt underlättar beräkningen av bosättningstid och gör det möjligt att automatisera beräkningen i de fall den försäkrade endast har varit bosatt i Sverige. Den problematik som finns när det gäller att fastställa arbetade dagar är sålunda avsevärt större. Att ändra på den nuvarande beräkningen av bosättningstid skulle göra beräkningen mera komplicerad. Det finns också skäl till att reglerna om tillgodoräkning av försäkringstid genom arbete bör vara generösare än reglerna om tillgodoräkning av försäkringstid genom bosättning, eftersom det ökar drivkrafterna till arbete. Dessutom tjänar en person som arbetar också in en inkomstgrundad pension som ska minska grundpensionen, vilket innebär att statens kostnader för grundpensionen begränsas. Vid ett generösare tillgodoräkning av bosättningstid skulle någon motsvarande kostnadsbegränsning inte finnas.

Den skillnad som uppstår mellan tillgodoräkning av försäkringstid i form av arbete och i form av bosättning, om det nuvarande beräkningssättet för bosättningstid behålls, framstår mot den angivna bakgrunden som rimlig och befogad. Det föreslås därför att tillgodoräkningen av försäkringstid för grundpension i form av bosättningstid sker enligt samma bestämmelser som i dag gäller för beräkning av försäkringstid för garantipension för den som är född 1938 eller senare.

Arbetad tid och bosättningstid som sammanfaller

Till följd av förslaget om att både arbetad tid och bosättningstid ska räknas som försäkringstid för grundpension kan det förekomma att den arbetade tiden och bosättningstiden sammanfaller. Tid som på detta sätt överlappar bör inte få tillgodoräknas två gånger. Det föreslås därför att tid som sammanfaller endast ska få beaktas en gång.

Tidsperiod som försäkringstiden kan avse

Garantipension kan enligt nuvarande bestämmelser tjänas in i åldersintervallet 16–64 år. Det innebär att försäkringstid för garantipension endast kan tillgodoräknas under den tid den pensionssökande är bosatt i Sverige mellan 16 och 64 års ålder. För tiden före det år den pensionssökande fyller 25 år finns det en särskild tilläggsregel som innebär att tillgodoräknande av försäkringstid endast får ske om det för personen under det aktuella kalenderåret också har fastställts PGI, eller PGB för sjukersättning eller aktivitetsersättning eller för förtidspension eller sjukbidrag enligt äldre bestämmelser, som uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp.

Syftet med de redovisade bestämmelserna är att begränsa intjänandetiden till den tid under vilket en person normalt är förvärvsaktiv för att på så sätt undvika att de grupper som lever och är förvärvsverksamma utomlands och där tjänar in full pension kommer i åtnjutande av garantipension. Syftet med tilläggsregeln i åldersintervallet 16–24 år är att förhindra att garantipension kan tjänas in enbart genom studier i Sverige under ungdomsåren.¹¹

De överväganden som ligger bakom förläggandet av försäkrings-tid för garantipension till åldersintervallet 16–64 år framstår som rimliga. Det finns därför skäl att förlägga försäkringstiden för grundpension till samma åldersintervall. Som framgått ovan har det i en promemoria (Ds 2019:2) föreslagits att åldern när garantipension tidigast kan lämnas ska höjas och knytas till en föreslagen riktålder för pension. Promemorians förslag innebär att åldersgränsen för när garantipension får tas ut ska höjas från 65 till 66 år 2023 och från och med 2026 utgöras av riktåldern för pension. Om promemorians förslag genomförs kan det finnas anledning att justera det åldersintervall inom vilken grundpension kan tjänas in.

¹¹ Prop. 1997/98:152 s. 58–62.

När det gäller frågan om hur grundpension bör kunna tjänas in i åldersintervallet 16–24 år gör vi följande överväganden. Den nuvarande tilläggsregeln som innebär att det för att få tillgodoräkna sig försäkringstid krävs både bosättning i Sverige och att det har fastställts PGI eller PGB för sjukersättning eller aktivitetsersättning framstår som rimlig och väl avvägd. Det skulle dock kunna övervägas att slopa kravet på bosättning i det aktuella åldersintervallet för att knyta intjänande i detta åldersintervall ännu närmare förvärvsarbete. En sådan ändring skulle emellertid ändra den tillämpning som gällt under lång tid och medföra att det blev lättare att tjäna in grundpension. Detta skulle i förlängningen kunna leda till att statens kostnader för grundskyddsförmånen ökar. Vi anser därför att det inte nu finns skäl att ändra kravet i detta avseende. Det nuvarande kravet på att fastställd PGI eller PGB för sjukersättning eller aktivitetsersättning ska uppgå till minst ett inkomstbasbelopp framstår som väl anpassat även för grundpensionens del.

Det föreslås sålunda att den tid som försäkringstid kan avse förläggs i intervallet 25–64 år. Som intjänandetid ska dock få räknas även tid mellan 16 och 24 års ålder på motsvarande sätt som enligt nuvarande bestämmelser om garantipension. Den sammanlagda försäkringstiden för grundpension ska – på motsvarande sätt som gäller för garantipension – sättas ned till närmaste antal hela år.

Beräkning av försäkringstid efter sjukersättning

Vid beräkning av försäkringstid avseende garantipension för den som omedelbart före den kalendermånad då han eller hon fyllde 65 år hade rätt till hel sjukersättning i form av garantiersättning gäller följande specialbestämmelse. Om det är förmånligare än en beräkning enligt de vanliga reglerna, räknas som försäkringstid för garantipension den försäkringstid som legat till grund för beräkning av sjukersättningen. Motsvarande ordning bör gälla avseende beräkning av försäkringstid för grundpension.

9.5 Beräkning av grundpension

9.5.1 Grundpensionens grundnivå

Förslag: För den som är ogift ska grundnivån vara 2,13 prisbasbelopp multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.

För den som är gift ska grundnivån vara 1,90 prisbasbelopp multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.

Med ogift försäkrad ska likställas en försäkrad som är gift men stadigvarande lever åtskild från sin make, om inte särskilda skäl föranleder något annat. Med gift försäkrad ska likställas en försäkrad som är sambo med någon som han eller hon har varit gift med, eller har eller har haft barn med.

Skälen för förslaget: Garantipensionen beräknas för en ogift pensionär med utgångspunkt från en basnivå om 2,13 prisbasbelopp. För en gift pensionär är basnivån 1,90 prisbasbelopp.¹²

Vi har i avsnitt 9.2 gjort bedömningen att grundpensionen bör ge ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system med garantipension. Pensionsnivåerna bör därför motsvara vad som gäller för garantipensionen. Våra förslag kommer därför att behöva anpassas till de beslutade höjningarna av ersättningsnivåerna. Vi föreslår sålunda att grundpensionens högsta grundnivåer ska motsvara de basnivåer som gäller för garantipension.

När det gäller garantipensions basnivåer likställs med ogift försäkrad en försäkrad som är gift men stadigvarande lever åtskild från sin make, om inte särskilda skäl föranleder något annat. På motsvarande sätt likställs med gift försäkrad en försäkrad som är sambo med någon som han eller hon har varit gift med, eller har eller har haft barn med. Detsamma föreslås gälla för den föreslagna grundpensionen.

Som framgått ovan i avsnitt 9.4 ska grundpension kunna tjänas in upp till en längsta försäkringstid om 40 år och varje år med försäkringstid ska ge rätt till 1/40 av den högsta grundnivån. Den försäkrades grundnivå ska därför beräknas genom att multiplicera den tillämpliga högsta grundnivån med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.

¹² Riksdagen har beslutat om höjningar av garantipensionen, se prop. 2018/19:134.

9.5.2 Inkomstgrundad ålderspension och vissa andra pensionsinkomster ska minska grundpensionen

Förslag: Till grund för beräkning av grundpension ska ligga den inkomstgrundade ålderspension som den försäkrade har rätt till för samma år med vissa ändringar och tillägg (beräkningsunderlaget). Med inkomstgrundad ålderspension ska i detta sammanhang avses dels inkomstgrundad ålderspension enligt socialförsäkringsbalken före samordning med eventuell yrkesskadelivränta, dels sådan allmän obligatorisk ålderspension enligt utländsk lagstiftning som inte är att likställa med grundpension.

I beräkningsunderlaget ska inkomstpension och premiepension beräknas som om den försäkrade endast hade tillgodoräknats pensionsrätt för inkomstpension och som om denna pensionsrätt hade utgjort 18,5 procent av pensionsunderlaget. När pensionsrätt eller pensionspoäng till följd av bristande eller underlåten avgiftsbetalning inte har tillgodoräknats eller har minskats för den försäkrade ska hänsyn tas till den inkomstpension eller tilläggspension som skulle ha lämnats om full avgift hade betalats. Om den försäkrade enligt lagen (2002:125) om överföring av värdet av pensionsrättigheter till och från Europeiska gemenskaperna har överfört värdet av pensionsrätt för inkomstpension, pensionsrätt för premiepension och värdet av rätt till tilläggspension, och någon överföring från gemenskaperna därefter inte har skett, ska beräkningsunderlaget bestämmas som om någon överföring inte hade skett.

Förutom inkomstgrundad ålderspension ska även följande pensionsinkomster ingå i beräkningsunderlaget och minska grundpensionen.

- Änkepension,
- efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning, och
- sådana förmåner som lämnas till den försäkrade enligt utländsk lagstiftning och som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet.

Tjänstepensioner ska inte beaktas vid beräkning av grundpension.

Skälen för förslaget: Som framgått ovan i avsnitt 9.2 bör grundpensionen och den inkomstgrundade pensionen samspela på ett sätt som ger ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system. För att uppnå ett sådant resultat måste den försäkrades inkomstgrundade pension minska grundpensionen.

I dagens system med garantipension beräknas garantipensionens belopp utifrån ett beräkningsunderlag. Detta underlag utgörs av den inkomstgrundade ålderspension som den försäkrade har rätt till för samma år, med vissa ändringar och tillägg (67 kap. 15–19 §§ socialförsäkringsbalken). Med inkomstgrundad ålderspension avses i detta sammanhang dels inkomstgrundad ålderspension enligt socialförsäkringsbalken före minskning med eventuell yrkesskadelivränta, dels sådan allmän obligatorisk ålderspension enligt utländsk lagstiftning som inte är att likställa med garantipension enligt balken. Inkomstpension och premiepension ska beräknas som om den försäkrade endast hade tillgodoräknats pensionsrätt för inkomstpension och som om denna pensionsrätt hade utgjort 18,5 procent av pensionsunderlaget. När pensionsrätt eller pensionspoäng till följd av bristande eller underlåten avgiftsbetalning inte har tillgodoräknats eller har minskats för den försäkrade ska hänsyn tas till den inkomstpension eller tilläggs pension som skulle ha lämnats om full avgift hade betalats.

Förutom inkomstgrundad ålderspension reducerar även vissa andra pensionsinkomster garantipensionen. De pensionsinkomster som det här är fråga om är änkepension, efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning, och sådana förmåner som lämnas till den försäkrade enligt utländsk lagstiftning och som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet. Tjänstepensioner påverkar däremot inte garantipensionen.

Det finns också en specialbestämmelse som hanterar den situationen att den försäkrade har överfört värdet av pensionsrättigheter till och från Europeiska gemenskaperna enligt lagen om överföring av värdet av pensionsrättigheter till och från Europeiska gemenskaperna. Av bestämmelsen följer att om den försäkrade till Europeiska gemenskaperna har överfört värdet av pensionsrätt för inkomstpension, pensionsrätt för premiepension och värdet av rätt till tilläggs pension, och någon överföring från gemenskaperna därefter inte har skett, ska beräkningsunderlaget bestämmas som om någon överföring inte hade skett.

Som framgått bör grundpensionen ge ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system med garantipension. Även grundpensionen föreslås därför beräknas med hjälp av ett beräkningsunderlag, i vilket den inkomstgrundade pensionen ingår. Beräkningsunderlaget bör fastställas på motsvarande sätt som i dag gäller för garantipension. En lagteknisk justering är dock nödvändig när det gäller beskrivningen av vilka allmänna obligatoriska ålderspensioner enligt utländsk lagstiftning som beräkningsunderlaget ska omfatta. Enligt den nuvarande regleringen är det sådan allmän obligatorisk ålderspension enligt utländsk lagstiftning som inte är att likställa med garantipension enligt socialförsäkringsbalken som ingår i beräkningsunderlaget. De utländska pensioner som regelverket avser att träffa är utländska lagstadgade ålderspensioner som inte är av utfyllnadskaraktär. Den föreslagna grundpensionen är till skillnad från garantipensionen inte av utfyllnadskaraktär. Denna skillnad medför ett behov av en lagteknisk ändring som tydliggör att det är sådan allmän obligatorisk ålderspension enligt utländsk lagstiftning som inte är att likställa med grundpension som ska ingå i beräkningsunderlaget. Det innebär att utländska lagstadgade ålderspensioner vars storlek inte är beroende av andra pensionsinkomster ska ingå i beräkningsunderlaget. Av detta följer att bl.a. utländska inkomstgrundade pensioner och utländska pensioner som har en konstruktion som motsvarar den tidigare svenska folkpensionen kommer att ingå i beräkningsunderlaget.

9.5.3 Beräkningen av den årliga grundpensionen

Förslag: För den som är ogift ska avtrappningsnivån vara 1,26 prisbasbelopp multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40. För den som är gift ska avtrappningsnivån vara 1,14 prisbasbelopp multiplicerat med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.

Om beräkningsunderlaget inte överstiger avtrappningsnivån ska den årliga grundpensionen vara lika med grundnivån minskad med beräkningsunderlaget.

Om beräkningsunderlaget överstiger avtrappningsnivån ska den försäkrades årliga grundpension vara lika med grundnivån minskad

med summan av avtrappningsnivån och 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger avtrappningsnivån.

Skälen för förslaget: När det gäller beräkningen av den årliga grundpensionen har i avsnitt 9.2 ovan framgått att förmånen bör ge ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system. Grundpensionen måste därför minskas med inkomstgrundad pension i olika avtrappningsnivåer på motsvarande sätt som gäller för garantipensionen.

Den nuvarande regleringen av beräkning av garantipension innebär följande (67 kap. 21–25 §§ socialförsäkringsbalken). För den som är ogift och vars beräkningsunderlag inte överstiger 1,26 prisbasbelopp är den årliga garantipensionen 2,13 prisbasbelopp minskat med beräkningsunderlaget. För den som är ogift och vars beräkningsunderlag överstiger 1,26 prisbasbelopp är den årliga garantipensionen 0,87 prisbasbelopp minskat med 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger 1,26 prisbasbelopp. För den som är gift och vars beräkningsunderlag inte överstiger 1,14 prisbasbelopp är den årliga garantipensionen 1,9 prisbasbelopp minskat med beräkningsunderlaget. För den som är gift och vars beräkningsunderlag överstiger 1,14 prisbasbelopp är den årliga garantipensionen 0,76 prisbasbelopp minskat med 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger 1,14 prisbasbelopp. För den som inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid för garantipension ska samtliga prisbasbeloppsanknutna belopp avkortas till så stor andel som svarar mot kvoten mellan försäkringstiden och talet 40.

För att grundpensionen ska kunna ge ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system måste de prisbasbeloppsanknutna beloppen för garantipension utgöra utgångspunkten för grundpensionens avtrappningsnivåer. Vi föreslår därför att grundpensionens högsta avtrappningsnivå ska vara 1,26 prisbasbelopp för en ogift försäkrad. För en gift försäkrad ska grundpensionens högsta avtrappningsnivå vara 1,14 prisbasbelopp.

För att grundpensionen ska kunna ge ett liknande nettoresultat som garantipensionen måste avtrappningsnivåerna påverkas av den försäkrades försäkringstid på så sätt att den försäkrades avtrappningsnivå beräknas genom att multiplicera den tillämpliga högsta avtrappningsnivån med kvoten av försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.

Sedan den försäkrades grundnivå och avtrappningsnivå har beräknats i enlighet med vad som redovisats ovan, ska den årliga grundpensionen beräknas enligt följande. Om beräkningsunderlaget inte överstiger avtrappningsnivån ska den försäkrades årliga grundpension vara lika med grundnivån minskad med beräkningsunderlaget. Om beräkningsunderlaget överstiger avtrappningsnivån ska den försäkrades årliga grundpensionen vara lika med grundnivån minskad med summan av avtrappningsnivån och 48 procent av den del av beräkningsunderlaget som överstiger avtrappningsnivån.

9.5.4 Beräkning av grundpension i vissa fall

Förslag: Uttag av inkomstgrundad ålderspension före eller efter 65 års ålder och partiellt uttag av inkomstgrundad ålderspension ska påverka beräkningsunderlaget för grundpension på motsvarande sätt som enligt nuvarande bestämmelser gäller för garantipension.

Skälen för förslaget: För beräkningen av garantipension finns specialbestämmelser vid uttag av inkomstgrundad ålderspension före eller efter 65 års ålder respektive vid partiellt uttag av inkomstgrundad ålderspension. Bestämmelserna innebär väsentligen följande. Om den försäkrade har rätt till inkomstpension eller tilläggspension ska beräkningsunderlaget alltid bestämmas som om inkomstpensionen och tilläggspensionen hade börjat lyftas den kalendermånad då den försäkrade fyller 65 år. Om den enskilde tagit ut inkomstgrundad pension före 65 års ålder ska, om garantitillägg har lämnats, det vid beräkning av garantipensionen göras en schablonmässig beräkning av det lämnade garantitillägget som om den inkomstgrundade pensionen tagits ut vid 65 års ålder. Partiellt uttag av inkomstgrundad ålderspension berättigar till motsvarande andel av hel garantipension. Partiell garantipension utgör en så stor andel av garantipensionen beräknad vid helt uttag som svarar mot den andel som tas ut.

Syftet är att grundpensionen bör ge i princip samma ekonomiska utfall för den enskilde som det nuvarande systemet med garantipension. De ovan beskrivna fallen bör därför påverka beräkningsunderlaget för grundpension på motsvarande sätt som enligt nuvarande bestämmelser gäller för garantipension.

9.5.5 Ändring av grundpension när de förmåner som legat till grund för beräkningen ändras

Förslag: Ett beslut om grundpension ska ändras av Pensionsmyndigheten, om det föranleds av en ändring som gjorts i fråga om den inkomstgrundade ålderspension, änkepension eller utländska förmån för samma tid som legat till grund för beräkningen av grundpensionen.

Skälen för förslaget: Enligt socialförsäkringsbalken ska ett beslut om allmän ålderspension i vissa fall ändras när det underlag som legat till grund för det tidigare beslutet har ändrats (se 70 kap.). För garantipension för den som är född 1938 eller senare gäller att ett beslut om sådan pension ska ändras av Pensionsmyndigheten, om det föranleds av en ändring som gjorts i fråga om den inkomstgrundade ålderspension, änkepension eller utländska förmån för samma tid som legat till grund för beräkningen av garantipensionen (70 kap. 5 § andra stycket).

Grundpension, som för den aktuella gruppen ska ersätta garantipensionen, bör i det aktuella avseendet fungera på motsvarande sätt som den tidigare förmånen. En motsvarande bestämmelse ska därför införas för grundpension.

9.6 Uttag och utbetalning av grundpension, m.m.

Förslag: Motsvarande bestämmelser som gäller för uttag och utbetalning av garantipension, m.m. ska gälla för grundpension.

Skälen för förslaget

Bestämmelser om uttag av allmän ålderspension, m.m.

I socialförsäkringsbalken finns i 56 kap. bestämmelser om uttag av allmän ålderspension, m.m. Av bestämmelserna framgår bl.a. följande. Allmän ålderspension lämnas från och med den månad som anges i ansökan, dock tidigast från och med den månad ansökan kom in till Pensionsmyndigheten (56 kap. 4 §). Allmän ålderspension får läm-

nas utan ansökan från och med den månad den försäkrade fyller 65 år om den försäkrade fick hel sjukersättning omedelbart före den månaden (56 kap. 4 a §). Allmän ålderspension får lämnas för högst tre månader före ansökningsmånaden om den försäkrade fick sjukersättning omedelbart före 65 års ålder; detta gäller dock bara i fråga om pension som lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år (56 kap. 5 §). Pensionsmyndigheten ska utreda om den försäkrade vill ta ut allmän ålderspension om han eller hon inte har ansökt om sådan pension månaden före den då han eller hon fyller 65 år och för den månaden har fått sjukersättning; detta gäller inte i de fall 4 a § tillämpas (56 kap. 8 §).

Av bestämmelserna följer också att allmän ålderspension lämnas till och med den månad då rätten till pensionen upphör (56 kap. 7 § socialförsäkringsbalken). Rätten till pensionen kan upphöra genom att den pensionsberättigade avlider. Garantipension är bosättningsbaserad vilket innebär att rätten till förmånen också kan upphöra om den pensionsberättigade bosätter sig ett annat land.

Av bestämmelserna framgår vidare följande. Om den försäkrade vill öka sitt pensionsuttag lämnas ökningen från och med den månad som anges i ansökan, dock tidigast från och med den månad ansökan kom in till Pensionsmyndigheten (56 kap. 4 och 9 §§). Den försäkrade får minska eller helt återkalla uttaget av allmän ålderspension genom en skriftlig anmälan till Pensionsmyndigheten (56 kap. 10 §).

Enligt bestämmelserna ska dessutom allmän ålderspension räknas om från och med månaden efter den då anledning till omräkning uppkom (56 kap. 13 §).

Garantipensionen, som är en del av den allmänna ålderspensionen, omfattas av de redovisade bestämmelserna. Även grundpension har i avsnitt 9.2 föreslagits vara en allmän ålderspension och ska därför omfattas av bestämmelserna på motsvarande sätt.

Partiellt uttag

Garantipension till en försäkrad som har rätt till inkomstgrundad ålderspension i form av inkomstpension eller tilläggspension lämnas endast i den utsträckning som han eller hon tar ut sådan pension för samma tid. Garantipensionen kan då begränsas till tre fjärdedelar, hälften eller en fjärdedel av hel pension. I annat fall får garanti-

pension inte tas ut i andelar (56 kap. 2 § och 67 kap. 3 §). Bestämmelsen är bl.a. avsedd att förhindra att någon i syfte att få högre inkomstgrundad ålderspension skjuter upp sitt uttag av sådan pension och lever enbart på garantipension.¹³ Motsvarande bestämmelse bör gälla för grundpension. I avsnitt 9.5.4 ovan har lämnats förslag på hur grundpensionen ska beräknas vid partiellt uttag av förmånen.

Utbetalning av grundpension

I socialförsäkringsbalken finns i 71 kap. bestämmelser om utbetalning av allmän ålderspension. Bestämmelserna reglerar frågor om utbetalningsperiod och avrundning.

Enligt bestämmelserna om utbetalningsperiod (71 kap. 2 §) ska allmän ålderspension betalas ut månadsvis. Årspension som beräknas uppgå till högst 2 400 kronor ska dock, om det inte finns särskilda skäl, betalas ut i efterskott en eller två gånger per år. Efter överenskommelse med den försäkrade får pensionen även i andra fall betalas ut en eller två gånger per år.

Av bestämmelserna om avrundning framgår följande. När inkomstpension, tilläggspension eller garantipension beräknas för månad ska den årspension som beräkningen grundar sig på avrundas till närmaste hela krontal som är jämnt delbart med tolv (71 kap. 3 §). Vid beräkningen ska pensioner som betalas ut samtidigt anses som en enda pension. Om inkomst- eller tilläggspension betalas ut samtidigt med garantipension, ska avrundningen göras på garantipensionen (71 kap. 4 §).

Garantipensionen, som är en del av den allmänna ålderspensionen, omfattas av de redovisade bestämmelserna. Även grundpension har i avsnitt 9.2 föreslagits vara en del av den allmänna ålderspensionen och ska därför omfattas av bestämmelserna på motsvarande sätt.

¹³ Se prop. 1997/98:152 s. 79–81.

9.7 Samordning mellan grundpension och vissa andra förmåner

Förslag: Bestämmelserna i socialförsäkringsbalkens kapitel om samordning av allmän ålderspension och yrkesskadelivränta, särskilt pensionstillägg, och äldreförsörjningsstöd ska gälla för grundpension i den utsträckning de gäller för garantipension.

Skälen för förslaget: I 69 kap. socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om samordning av allmän ålderspension och yrkesskadelivränta. Dessutom finns i 73 kap. bestämmelser om hur garantipension påverkar rätten till och beräkningen av särskilt pensionstillägg samt bestämmelser om att särskilt pensionstillägg i visst avseende ska likställas med garantipension. Därtill regleras i 74 kap. att äldreförsörjningsstöd endast får lämnas om den försäkrade tar ut inkomstgrundad ålderspension, garantipension, bostadstillägg eller särskilt bostadstillägg som han eller hon har rätt till för samma tid (74 kap. 6 §).

Grundpension ska ersätta garantipension för personer födda år 1938 eller senare och ska i princip ge samma utfall för den enskilde som garantipensionen. Grundpension ska därför omfattas av de ovan redovisade bestämmelserna i den utsträckning de gäller för garantipension.

9.8 Handläggning av ärenden, m.m.

Förslag: De gemensamma bestämmelserna i socialförsäkringsbalkens avdelning med vissa gemensamma bestämmelser ska gälla för grundpension i den utsträckning de gäller för garantipension.

De bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som gäller i fråga om allmän pension ska även gälla för grundpension i den utsträckning de gäller för garantipension.

Skälen för förslaget: I avdelning H, 105–117 kap., i socialförsäkringsbalken finns vissa gemensamma bestämmelser. Dessa bestämmelser avser

- förmåner vid verkställighet i anstalt eller vård på institution m.m. (106 kap.),
- andra gemensamma bestämmelser om förmåner (107 kap.),
- återkrav och ränta (108 kap.),
- handläggning av ärenden (110 kap.),
- självbetjäningstjänster via Internet (111 kap.),
- om beslut (112 kap.),
- ändring, omprövning och överklagande av beslut (113 kap.),
- behandling av personuppgifter (114 kap.),
- straffbestämmelser (115 kap.), och
- socialförsäkringen under krig och krigsfara (117 kap.).

Garantipension, som är en del av den allmänna ålderspensionen, omfattas av de redovisade bestämmelserna. Även grundpensionen har i avsnitt 9.2 föreslagits vara en del av den allmänna ålderspensionen och ska därför omfattas av bestämmelserna på motsvarande sätt.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess i ärenden om allmän pension (28 kap. 1 och 6 §§). Garantipension, som är en del av den allmänna pensionen, omfattas av bestämmelsen. Även grundpensionen har ovan föreslagits vara en del av den allmänna pensionen och ska därför omfattas av bestämmelsen på motsvarande sätt.

9.9 Grundpension i internationella förhållanden

Bedömning: Kravet på tre års försäkringstid kan uppfyllas genom sammanläggning med försäkrings- och bosättningsperioder som fullgjorts enligt lagstiftningen i andra medlemsstater.

Grundpensionen kommer att betalas ut till den som är bosatt i en annan medlemsstat.

Grundpension kommer att omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Faktiska utländska ålderspensioner av samma slag från andra medlemsstater kommer vid pro rata-beräkning inte att ingå i det beräkningsunderlag som reducerar grundpensionens storlek. Vid beräkningen enligt de allmänna samordningsbestämmelserna kommer utländska försäkrings- och bosättningsperioder vid pro rata-beräkningen att tilldelas ett pensionsmässigt värde som motsvarar det genomsnittliga pensionsmässiga värdet av de svenska perioderna och som grundpensionen kommer att reduceras med.

Sverige bör i bilaga VIII till förordning 883/2004 låta anteckna motsvarande bestämmelser för grundpension som har gjorts för garantipension.

Skälen för bedömningen

Kravet på tre års försäkringstid kan uppfyllas genom sammanläggning när förordningen är tillämplig

I avsnitt 9.3 ovan har föreslagits att grundpension ska utges endast till den som har en försäkringstid för grundpension om minst tre år. När förordning 883/2004 är tillämplig kan detta krav uppfyllas genom tillämpning av sammanläggningsregeln (artikel 6 i förordningen). En sådan tillämpning innebär att försäkrings- eller bosättningsperioder i andra medlemsstater ska läggas samman med den svenska försäkringstiden, om minst ett års försäkringstid finns i Sverige. Sammanläggning ska också (enligt artikel 57) ske om den försäkrade inte har minst ett år med försäkrings- eller bosättningsperioder i någon annan medlemsstat och Sverige är den stat som sökanden senast har varit försäkrad i. Detta innebär att kravet på tre års försäkringstid kan uppfyllas genom sammanläggning med försäkrings- och bosättningsperioder som fullgjorts enligt lagstiftningen i andra medlemsstater.

Grundpension kommer att betalas ut till den som är bosatt i en annan medlemsstat

Som framgått är en av de principer som förordningen vilar på den s.k. exportabilitetsprincipen. I enlighet med denna princip är huvudregeln att en kontantförmån inte får minskas, ändras, hållas inne,

dras in eller förverkas med anledning av att mottagaren är bosatt i en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen är belägen (artikel 7). Som framgår nedan kommer grundpensionen att samordnas enligt de allmänna bestämmelserna i förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension (artikel 50–57 i kapitel 5). Det innebär att exportabilitetsprincipen kommer att gälla för grundpension. Detta medför i sin tur att grundpensionen kommer att betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat.

Grundpension kommer att omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordningen

Som redovisats i avsnitt 9.2 har grundpensionen utformats för att samordnas enligt de allmänna samordningsbestämmelserna i förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension. Som berörts i det nämnda avsnittet bedöms grundpensionen inte vara en minimiförmån. Skälen för det är att den föreslagna grundpensionen är en förmån som de försäkrade tjänar in genom att arbeta, eller vara bosatt, i Sverige. Förmånens storlek i det enskilda fallet beror på hur lång försäkringstid den enskilde kan tillgodoräkna sig. Grundpensionen är en förmån som en försäkrad – vid sidan av den inkomstgrundade pensionen – kan göra anspråk på med stöd av fullgjorda försäkrings- och bosättningsperioder. Grundpensionen utgår alltså inte som ett tillägg till eller utfyllnad av den inkomstgrundade pensionen. Däremot finns ett samspel mellan inkomstgrundad pension och grundpension som har sin bakgrund i att det nuvarande pensionssystemet ska ge ett liknande utfall som det tidigare pensionsystemet som var uppbyggt på ett annat sätt, med de olika folkpensionsförmånerna och tilläggspensionen.¹⁴ Grundpensionen syftar inte till att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå och förmånen har inte heller i praktiken den funktionen, eftersom förmånens storlek är beroende av försäkringstid. De förmåner som ska tillförsäkra pensionärer en skälig levnadsnivå är i stället äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg. Det kan också noteras att grundpensionen till sitt syfte och sin konstruktion har stora likheter med Finlands folkpension. Enligt särskilda anteckningar i förordningsskälerna och en bilaga till förordning 883/2004 har Europaparlamentet,

¹⁴ Jfr prop. 1997/98:152 s. 63–70.

rådet och kommissionen godtagit att Finlands folkpension samordnas enligt de allmänna samordningsbestämmelserna i förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension.

Mot den bakgrunden bedömer vi att de allmänna samordningsbestämmelserna i förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension kommer att vara tillämpliga på grundpensionen.

Beräkningen av grundpension enligt de allmänna samordningsbestämmelserna

De allmänna samordningsbestämmelserna i förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension är tillämpliga när förmånstagarer har omfattats av lagstiftningen i mer än en medlemsstat, t.ex. genom att ha fullgjort försäkrings- eller bosättningsperioder i såväl Sverige som enligt lagstiftningen i en eller flera andra medlemsstater. I de fallen gäller särskilda regler om beräkningen av förmånen (artikel 52). Enligt dessa regler ska den behöriga institutionen beräkna det förmånsbelopp som ska utbetalas genom att beräkna ett teoretiskt belopp och därefter ett faktiskt belopp (pro rata-beräknad förmån). Om villkoren för rätt till förmåner uteslutande har uppfyllts enligt nationell lagstiftning, ska institutionen också beräkna förmånsbeloppet enligt den lagstiftning som den tillämpar (oberoende förmån). Den berörda personen ska ha rätt att erhålla det högsta av beloppen som framkommer vid beräkningarna av den oberoende förmånen och enligt bestämmelserna om pro rata-beräkning.

Vid beräkningen av den oberoende förmånen får faktiska utländska ålderspensioner av samma slag endast reducera grundpensionen i den undantagssituationen att försäkringstiden för grundpensionen är beräknad med framtida försäkringstid och den utländska förmånen är beräknad med framtida försäkringstid eller är oberoende av försäkringstid (jfr artikel 54.2 b). Bland annat de som omfattas av den särskilda beräkningsregeln avseende försäkringstid för den som kalendermånaden före den då han eller hon fyllde 65 år hade rätt till sjukersättning i form av garantiersättning kan omfattas av bestämmelsen.

Vid pro rata-beräkningen får grundpensionen inte minskas med en pension av samma slag från en annan medlemsstat (artikel 54.1 i förordningen). Trots att det ovan i avsnitt 9.5 har föreslagits att sådan allmän obligatorisk ålderspension enligt utländsk lagstiftning som inte är att likställa med grundpension ska ingå i det beräknings-

underlag som minskar grundpensionen, kan denna regel därför inte upprätthållas vid pro rata-beräkningen av grundpensionen. Sådan utländsk pension kan därför inte tas med när grundpensionen pro rata-beräknas.

I förordningen finns ett antal tilläggsbestämmelser för beräkning av förmåner som avser beräkningen av det teoretiska beloppet och det pro rata-beräknade faktiska beloppet. En av dessa tilläggsbestämmelser innebär att om den totala längden på de försäkrings- och/eller bosättningsperioder som fullgjorts innan försäkringsfallet inträffade enligt alla berörda medlemsstaters lagstiftning överstiger den maximiperiod som krävs enligt lagstiftningen i en av dessa medlemsstater för rätt till hel förmån, ska den behöriga institutionen i den medlemsstaten beakta denna maximiperiod i stället för de fullgjorda periodernas totala längd (artikel 56.1). Det innebär att om de svenska perioderna tillsammans med samtliga försäkrings- och/eller bosättningsperioder i andra medlemsstater uppgår till mer än 40 år ska man vid beräkningen av det teoretiska beloppet räkna med den svenska maximiperioden, det vill säga 40 år.

En annan av tilläggsbestämmelserna avser bl.a. den situationen att det i en medlemsstats lagstiftning föreskrivs att beräkningen av förmåner ska grundas på inkomster. I ett sådant fall ska den behöriga institutionen först fastställa beräkningsgrunden på grundval av endast de försäkringsperioder som fullgjorts enligt den lagstiftning institutionen tillämpar och sedan, för att fastställa det belopp som ska beräknas på grundval av de försäkrings- och/eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt andra medlemsstaters lagstiftning, använda sig av samma faktorer som fastställts eller konstaterats när det gäller de försäkringsperioder som fullgjorts enligt den lagstiftning institutionen tillämpar (artikel 56.1 c). Bestämmelsen ger uttryck för en likabehandlingsprincip som innebär följande. När det finns en inkomstgrundad svensk pension ska utländska försäkrings- och bosättningsperioder likställas med svenska perioder. Det betyder att man vid beräkningen av det teoretiska beloppet ska tilldela varje försäkrings- eller bosättningsperiod, som har fullgjorts i andra medlemsstater, ett pensionsmässigt värde som motsvarar det genomsnittliga pensionsmässiga värdet av de svenska perioderna. Detta genomsnittliga värde får beräknas genom att den svenska inkomstgrundade pensionen divideras med den svenska försäkringstiden och därefter multipliceras med den totala försäkringstiden i alla medlemsstater. Det betyder

att försäkringstiden i en annan medlemsstat inte endast påverkar grundnivåns storlek utan även avtrappningen av denna.

Den sistnämnda tilläggsbestämmelsen tillämpades på garanti-pension enligt det beskrivna sättet från år 2007 fram till dess att domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* meddelades. Den tolkningsfråga som ställdes i det målet var just om bestämmelsen får tillämpas på detta sätt. EU-domstolen uttalade sig inte i frågan, eftersom den valde att kategorisera garantipension som en minimiförmån och sådana förmåner – som domen får uppfattas – inte omfattas av tilläggsbestämmelsen. Frågan fick alltså inte något definitivt svar i domen. Som framgått är bestämmelserna i förordning 883/2004 i delar otydliga och det finns oklarheter hur regelverket ska tillämpas i vissa avseenden. Eftersom EU-domstolens praxis hela tiden är under utveckling är det också svårt att med absolut säkerhet göra en bedömning av hur domstolen skulle bedöma en viss fråga, om den blev föremål för prövning. När det gäller den aktuella tilläggsbestämmelsen kan det konstateras att den har tillämpats på det beskrivna sättet under lång tid i Sverige och att såväl Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten har gjort bedömningen att tillämpningen är riktig. Den beskrivna tillämpningen får stöd av ordalydelsen i artikel 56.1 c i förordningen och det är dessutom en tillämpning som generaladvokaten ansåg vara riktig i sitt förslag till avgörande i målet *Zaniewicz-Dybeck*. Vi gör därför bedömningen att bestämmelsen kan och bör tillämpas på det sätt som vi har beskrivit ovan.

Av förordningen följer att förmåner av annat slag får reducera varandra. Både vid beräkningen av det oberoende beloppet och vid pro rata-beräkningen får följaktligen utländska förmåner av annat slag reducera grundpensionen. Vid beräkningen av den oberoende förmånen ska det eller de förmånsbelopp som ska minska grundpensionen delas med det antal förmåner som påverkas (artikel 55.1 a). Vid pro rata-beräkningen ska de utländska förmånerna beaktas på grundval av andelen vid den proportionella fördelningen av de perioder som pensionen är beräknad efter, dvs. kvoten mellan nationella perioder och alla perioder i samtliga medlemsstater (artikel 55.1 b).

Anteckningar om grundpension i bilagorna till förordning 883/2004

Det finns i bilagorna till förordning 883/2004 två anteckningar som avser garantipension för den som är född 1938 eller senare. I bilaga VIII – som avser fall när pro rata-beräkningen inte ska göras eller inte ska tillämpas (artikel 52.4 och 52.5) – har Sverige i del 1 antecknat att pro rata-beräkning inte ska göras enligt artikel 52.4 vid ”ansökningar om garantipension i form av ålderspension (66–67 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110))”. Enligt artikel 52.4 måste dessutom två ytterligare villkor vara uppfyllda för att en pro rata-beräkning inte ska göras. Det ena villkoret är att ingen lagstiftning innehållande bestämmelser om sammanläggning av förmåner enligt artiklarna 54 och 55 är tillämplig, såvida inte villkoren i artikel 55.2 är uppfyllda. Det andra villkoret är att artikel 57 inte är tillämplig på perioder som fullgjorts enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat under de särskilda omständigheterna i det fallet. En pro rata-beräkning behöver alltså inte göras om dessa villkor är uppfyllda, eftersom en sådan beräkning alltid skulle ge ett minst lika fördelaktigt resultat som en beräkning av det oberoende beloppet. Eftersom den svenska lagstiftningen innehåller bestämmelser om minskning vid sammanträffande av förmåner har bilageanteckning endast tillämpats så länge som det inte finns någon förmån av samma eller annat slag från en annan medlemsstat.

Bilaga IX till förordning 883/2004 har rubriken förmåner och överenskommelser på vilka artikel 54 får tillämpas. Sverige har i del 1 – som har rubriken förmåner som avses i artikel 54.2 a i förordningen, vars storlek är oberoende av de fullgjorda försäkrings- eller bosättningsperiodernas längd – fått antecknat svensk ”garantipension och garantiersättning som ersatt sådan oavkortad svensk folkpension som utgavs enligt den lagstiftning om folkpension som var tillämplig före den 1 januari 1993 och oavkortad folkpension som utgavs enligt övergångsbestämmelserna till den lagstiftning som gäller från detta datum”. Anteckningen avser endast garantipension till den som är född 1937 eller tidigare och påverkas därför inte av våra förslag.

10 En omställningspension i form av grundpension

10.1 Inledning

Som redovisats i avsnitt 5.3.2 har utformningen av garantipension till omställningspension stora likheter med utformningen av garantipension inom ålderspensioneringen, vilket enligt vår bedömning innebär att *Zaniewicz-Dybeck*-domen omfattar garantipension till omställningspension på så sätt att denna förmån bör anses vara en minimiförmån. Vi har i kapitel 8 föreslagit att en ny grundskyddsförmån ska införas för efterlevande vuxna och att den för dem ska ersätta det nuvarande grundskyddet i form av garantipension till omställningspension. Den nya grundskyddsförmånen är en pensionsförmån som ska samordnas enligt de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordning 883/2004. I detta kapitel redogör vi för hur den nya förmånen närmare ska utformas.

10.2 Omställningspension i form av grundpension

Förslag: Den nya grundskyddsförmånen för efterlevande vuxna ska heta omställningspension i form av grundpension.

Omställningspension i form av grundpension ska vara en efterlevandepension och bestämmelser om förmånen ska tas in i avdelningen om förmåner till efterlevande i socialförsäkringsbalken.

Omställningspension i form av grundpension ska vara beroende av den avlidnes försäkringstid.

Ärenden om omställningspension i form av grundpension ska handläggas av Pensionsmyndigheten. Förmånen och kostnaderna

för administrationen av denna ska finansieras med medel från statsbudgeten.

Bedömning: Omställningspension i form av grundpensionen och den inkomstgrundade omställningspensionen bör ge uttryck för att det finns två alternativa sätt att tjäna in omställningspension. De båda förmånerna bör samspela på ett sätt som ger ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system.

Tillgodoräkandet av försäkringstid bör breddas på så sätt att både bosättningstid och arbetad tid bör få tillgodoräknas. Det innebär att bosättningstid och arbetad tid som inte sammanfaller bör få läggas samman för att bestämma rätten till förmånen och för att beräkna förmånens storlek.

Skälen för förslaget och bedömningen

Utformningen av den nya grundskyddsformånen, m.m.

Vi har i kapitel 9 redovisat våra förslag om hur en ny grundskyddsformån som är en pensionsformån – grundpension – ska utformas inom den allmänna ålderspensionen. Utformningen av grundskyddet inom omställningspensionen har sedan lång tid tillbaka haft flera likheter med grundskyddet inom ålderspensionen. Exempelvis utgår beräkningen av garantipension till omställningspension från samma basnivå som gäller för garantipension till ålderspension beträffande en ogift försäkrad. Dessutom tillgodoräknas faktisk försäkringstid för garantipension till omställningspension på i princip samma sätt som försäkringstid tillgodoräknas för garantipension till ålderspension. Grundskydden inom den allmänna ålderspensionen och omställningspensionen har alltså byggt på vissa gemensamma grundläggande principer. Det är mot den bakgrunden rimligt att ett nytt grundskydd inom omställningspensionen – så långt det är möjligt och lämpligt med hänsyn till förmånernas skilda karaktär – utformas enligt samma principer som den föreslagna grundskyddsformånen inom ålderspensioneringen.

Den nya grundskyddsformånen inom omställningspensionen bör, i likhet med garantipension till omställningspension, vara ett grundskydd inom omställningspensionen. Förmånen bör ge den efterlev-

ande till en person som inte har haft några pensionsgrundande inkomster ett ekonomiskt skydd under en omställningsperiod. Förmånen bör inte syfta till att garantera den efterlevandes försörjning, utan den bör vara en kompletterande inkomst under den närmaste tiden efter ett dödsfall och under den tid förlängd omställningspension betalas ut.

Rätten till den nya förmånen bör – liksom den föreslagna grundpensionen inom den allmänna ålderspensionen – vara beroende av den avlidnes anknytning till Sverige. Förmånen bör alltså lämnas till efterlevande till personer som har en tillräckligt stark anknytning till Sverige och förmånens storlek bör bestämmas i relation till den avlidnes grad av anknytning till Sverige. Den nya förmånen bör därför – och med förebild i hur vi föreslagit att grundpension inom den allmänna ålderspensionen ska utformas – vara beroende av försäkringstid, på så sätt att intjänandet grundas på den försäkringstid som kan tillgodoräknas den avlidne. Försäkringstiden bör på motsvarande sätt som i dag beräknas utifrån både faktiskt försäkringstid och framtida försäkringstid. Den faktiska försäkringstiden bör tillgodoräknas på motsvarande sätt som försäkringstiden för grundpensionen inom den allmänna ålderspensionen, på så sätt att både bosättningstid och arbetad tid bör räknas som faktiskt försäkringstid; samma tid bör dock inte få tillgodoräknas både som bosättnings- och arbetad tid.

Att behålla namnet garantipension för den nya grundskydds-förmånen inom omställningspensionen bedöms inte vara lämpligt. Skälen för det är att det är fråga om en ny förmån, vilket bör markeras genom en namnändring. Dessutom kan benämningen garantipension ge intryck av att förmånen garanterar ett visst minsta belopp, vilket är felaktigt eftersom förmånsbeloppet bestäms individuellt utifrån den försäkringstid som den avlidne kan tillgodoräknas. Förmånen bör ges ett namn som anknyter grundpension, som är det namn som föreslagits för den nya grundskydds-förmånen inom den allmänna ålderspensionen. Den nya grundskydds-förmånen inom omställningspensionen bör – i likhet med grundpensionen inom den allmänna ålderspensionen – ge uttryck för att det är fråga om en egen förmån som utgör ett alternativt sätt att tjäna in pension. Att benämna förmånen grundpension till omställningspension bedöms därför inte vara lämpligt, eftersom det skulle ge intryck av att förmånen ger en utfyllnad av eller är ett tillägg till omställningspen-

sionen. Förmånen föreslås mot den angivna bakgrunden heta omställningspension i form av grundpension.

De förslag som lämnas i fråga om omställningspension i form av grundpension innebär att grundpensionen kommer att utgöra ett alternativt sätt, vid sidan av den inkomstgrundade omställningspensionen, att tjäna in omställningspension. Att det finns två sätt att tjäna in omställningspension innebär att en efterlevande i många fall kommer att ha rätt till båda förmånerna. Omställningspension i form av grundpension bör – på motsvarande sätt som grundpensionen inom den allmänna ålderspensionen – inte vara en ny folkpension som utgår till alla oavsett storleken på den inkomstgrundade förmånen, eftersom det skulle öka kostnaderna för grundskyddet jämfört med i dag och skulle göra förmånen mindre träffsäker. För att kostnaderna för grundskyddet inom omställningspensionen ska hållas inom samhällsekonomiskt rimliga ramar är det nödvändigt att den inkomstgrundade omställningspensionen och omställningspension i form av grundpension samspelar på ett sätt som ger ett i huvudsak oförändrat nettoresultat för de försäkrade jämfört med dagens system. Det innebär att förmånen inte endast kommer att utgå till efterlevande till avlidna som inte har tjänat in någon inkomstgrundad pension – även efterlevande till avlidna som har tjänat in en låg inkomstgrundad pension kommer att få en viss grundpension. De närmare förslagen i fråga om beräkningen av förmånen redovisas i avsnitt 10.5.

Den föreslagna omställningspensionen i form av grundpension är en pensionsförmån, och inte en minimiförmån, av motsvarande skäl som anförts i fråga om den i kapitel 9 föreslagna grundpensionen. Det kan därvid särskilt framhållas att omställningspension i form av grundpension inte är en specifik garanti om att en efterlevande ska få ett fastställt minimibelopp, eftersom beräkningen av förmånsbeloppet baseras på den försäkringstid som den försäkrade kan tillgodoräkna sig. Dessutom är förmånens uttryckliga syfte att ge en kompletterande inkomst till den efterlevande, och inte att tillgodose en skälig levnadsnivå för honom eller henne. Förmånen tillförsäkrar inte heller i praktiken en skälig levnadsnivå, eftersom en efterlevande till en avliden som endast kan tillgodoräknas en kort försäkringstid får ett mycket lågt förmånsbelopp. Grundpensionen är en egen förmån och utgör ett alternativt sätt att tjäna in en rätt till pension i

Sverige, och är därför inte en utfyllnad av eller ett tillägg till den inkomstgrundade omställningspensionen.

Bestämmelser omställningspension i form av grundpension ska tas in i socialförsäkringsbalken

Att omställningspension i form av grundpension ska ersätta garanti-pension till omställningspension innebär att det införs ett nytt grundskydd inom omställningspensionen, som är en efterlevandepension. Bestämmelser om omställningspension finns i avdelningen för förmåner till efterlevande i socialförsäkringsbalken. Även bestämmelserna om omställningspension i form av grundpension föreslås tas in i denna avdelning i balken.

Ansvarig myndighet och finansiering

Som huvudregel handlägger Pensionsmyndigheten ärenden som avser förmåner enligt avdelningen för förmåner till efterlevande i socialförsäkringsbalken (se 75 kap. 5 §). Det föreslås att ärenden om det nya grundskyddet i enlighet denna huvudregel ska handläggas av denna myndighet.

Garantipension till omställningspension finansieras med medel från statsbudgeten (jfr 2 kap. 4 § socialförsäkringsbalken). Motsvarande föreslås gälla för det nya grundskyddet.

10.3 Rätt till omställningspension i form av grundpension

Förslag: Den som är bosatt i Sverige ska vara försäkrad för omställningspension i form av grundpension. Förmånen ska kunna lämnas så länge bosättningen i Sverige består. Har rätten till omställningspension i form av grundpension upphört därför att förmånstagaren inte längre anses bosatt i Sverige, ska förmånen efter ansökan hos den handläggande myndigheten få fortsätta att lämnas om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.

En efterlevande make som är försäkrad för omställningspension i form av grundpension och som uppfyller villkoren för rätt till inkomstgrundad omställningspension ska ha rätt till omställningspension i form av grundpension, under förutsättning att en försäkringstid om minst tre år kan tillgodoräknas för den avlidne. Detta ska gälla även om den avlidne inte var försäkrad för inkomstgrundad efterlevandepension. Med efterlevande make ska likställas vissa sambor, på motsvarande sätt som gällt för garantipension till omställningspension.

Omställningspension i form av grundpension ska lämnas under samma tid som omställningspension och ska lämnas längst till och med månaden före den då den efterlevande fyller 65 år.

Skälen för förslaget

Den som är bosatt i Sverige ska vara försäkrad för omställningspension i form av grundpension

Garantipension till omställningspension är en bosättningsbaserad förmån, men eftersom det är den efterlevande som är förmånstagare är det denne, och inte den avlidne, som ska vara bosatt i Sverige för att vara försäkrad för förmånen (75 kap. 4 § samt 5 kap. 9 § 16 och 10 § socialförsäkringsbalken). Det innebär att huvudregeln är att garantipension till omställningspension enbart får lämnas till en efterlevande som är bosatt i Sverige. Förmånen får lämnas så länge bosättningen i Sverige består (5 kap. 14 § andra stycket). Det finns dock en undantagsbestämmelse som innebär att om rätten till garantipension till omställningspension har upphört till följd av utlandsvistelse, får förmånen efter ansökan hos den handläggande myndigheten fortsätta att lämnas om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen (5 kap. 18 §).

Vi har ovan gjort bedömningen att tillgodoräkandet av försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska få göras inte bara avseende bosättningsstid, som är fallet med garantipension, utan även avseende arbetad tid. På motsvarande sätt som utvecklats i avsnitt 9.3 avseende den föreslagna grundpensionen inom den allmänna ålderspensionen, kan det vid en sådan utformning av intjänandebestämmelserna diskuteras om omställningspension i form av grundpension även, eller i stället, bör vara arbetsbaserad. Ett av

syftena med den nya förmånen är emellertid att utbetalningen till personer som är bosatta utanför Sverige ska ske på i princip samma sätt som skett i fråga om garantipension före EU-domstolens dom i *Zaniewicz-Dybeck*-målet. En sådan tillämpning förutsätter att det grundläggande försäkringsvillkoret endast knyts till bosättning och inte arbete. Omställningspension i form av grundpension ska därför vara bosättningsbaserad på motsvarande sätt som garantipension till omställningspension.

Övriga villkor för rätt till omställningspension i form av grundpension

En efterlevande make har enligt nuvarande bestämmelser rätt till garantipension till omställningspension om han eller hon, utöver att vara försäkrad för förmånen genom att vara bosatt i Sverige, uppfyller villkoren för rätt till allmän omställningspension (81 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken). För att ha rätt till allmän omställningspension måste den avlidne ha varit försäkrad för denna förmån genom att arbeta i Sverige. Den efterlevande maken måste också ha sammanbott med sin make vid dennes död. Dessutom måste den efterlevande maken vid dödsfallet stadigvarande antingen ha sammanbott med barn under 18 år, som stod under vårdnad av makarna eller en av dem, eller oavbrutet ha sammanbott med maken under en tid av minst fem år fram till dödsfallet (80 kap. 3 §). Med efterlevande make likställs en ogift person som är sambo med en annan ogift person vid hans eller hennes död och som tidigare har varit gift med den avlidne, har eller har haft barn med den avlidne, eller vid dödsfallet väntade barn med den avlidne (80 kap. 4 §).

För att den efterlevande maken ska ha rätt till garantipension till omställningspension krävs emellertid inte att den avlidne varit försäkrad för allmän omställningspension genom att arbeta i Sverige. Det krävs dock alltid att en försäkringstid om minst tre år kan tillgodoräknas för den avlidne (81 kap. 2 § andra stycket).

Garantipension till omställningspension lämnas under samma tid som omställningspension (81 kap. 3 §). Förmånen lämnas längst till och med månaden före den då den efterlevande fyller 65 år (77 kap. 18 §). Allmän omställningspension kan lämnas under tolv månader från tidpunkten för dödsfallet (80 kap. 5 §). Förlängd omställningspension – som lämnas till en efterlevande make som har vårdnaden

om och stadigvarande sammanbor med barn under 18 år som vid dödsfallet stadigvarande vistades i makarnas hem under förutsättning att maken inte gifter sig eller är sambo med någon som han eller hon har varit gift med eller har eller har haft barn med – kan lämnas under tolv månader eller till den senare tidpunkt när det yngsta barnet fyller tolv år (80 kap. 6–8 §§). Är någon för samma månad berättigad till omställningspension efter flera avlidna, lämnas endast pensionen jämte garantipension efter den sist avlidne eller, om pensionsbeloppen efter de avlidna är olika höga, det högsta beloppet (80 kap. 9 §).

Som framgått i avsnitt 10.2 bör omställningspension i form av grundpension ge ett nettoresultat för individen som i huvudsak motsvarar det som systemet med garantipension till omställningspension ger. Utgångspunkten bör därför vara att de ovan redovisade bestämmelserna ska gälla för omställningspension i form av grundpension på motsvarande sätt som de gäller för garantipension till omställningspension. Våra förslag i fråga om under vilken tid grundpension får lämnas grundar sig på de nu gällande bestämmelserna avseende garantipension till omställningspension.

Det förtjänar i sammanhanget att nämnas att det i en promemoria (Ds 2019:2) bl.a. har föreslagits att åldern när garantipension till ålderspension tidigast kan lämnas ska höjas. En del av förslagen i promemorian har godkänts av riksdagen (se prop. 2018/19:133), och ska börja tillämpas den 1 januari 2020. Förslagen i fråga om ändring av åldersgränsen för uttag av garantipension finns inte med i den nämnda propositionen och bereds fortfarande i Regeringskansliet. Om promemorians förslag i denna del genomförs, bör omställningspension i form av grundpension kunna lämnas längre än till månaden före den då den efterlevande fyller 65 år och anknyta till den ålder då grundskyddet i den allmänna ålderspensionen får tas ut.

Sammanfattningsvis föreslås sålunda att de ovan redovisade grundläggande kraven som gäller för att det ska finnas en rätt till garantipension till omställningspension ska gälla även för omställningspension i form av grundpension.

10.4 Försäkringstid för omställningspension i form av grundpension

Förslag: Omställningspension i form av grundpension ska kunna tjänas in upp till en längsta försäkringstid om 40 år. Varje år med försäkringstid ska ge rätt till 1/40 av den högsta grundnivån.

Omställningspension i form av grundpension ska beräknas med hänsyn till den försäkringstid som kan tillgodoräknas för den avlidne till och med året före dödsfallet (faktisk försäkringstid).

Vid beräkning av faktisk försäkringstid ska det bortses från tid före det år då den avlidne uppnått 16 års ålder och tid efter det år då han eller hon har fyllt eller skulle ha fyllt 64 år. I övrigt ska faktisk försäkringstid tillgodoräknas enligt motsvarande regler som gäller för grundpension inom den allmänna ålderspensionen, med undantag för dels specialregeln för intjänande i åldersintervallet 16–24 år, dels den särskilda beräkningsregeln avseende försäkringstid för den som haft rätt till hel sjukersättning i form av garantiersättning. Vid beräkning av försäkringstid för bosättning i tidigare hemland, ska tid tillgodoräknas även i åldersintervallet 16–24 år.

Som försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska tid tillgodoräknas även från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år (framtida försäkringstid). Beräkningen av den framtida försäkringstiden ska, om det för den avlidne inte kan tillgodoräknas försäkringstid med minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet, ske på motsvarande sätt som för garantipension till omställningspension.

Den sammanlagda försäkringstiden för omställningspension i form av grundpension ska sättas ned till närmaste hela antal år.

Skälen för förslaget

Längsta försäkringstid

Som framgått i avsnitt 10.2 ska omställningspension i form av grundpension lämnas i förhållande till den försäkringstid som kan tillgodoräknas den avlidne. Storleken på grundpensionen bör – liksom den föreslagna grundpensionen inom den allmänna ålderspensionen – ha en övre begränsning på så sätt att en försäkringstid som överstiger begränsningen inte berättigar till en högre grundpension. Den maximala försäkringstiden om 40 år som föreslås gälla för ålderspensionsvarianten av grundpension framstår som en rimlig begränsning även i fråga om omställningspension i form av grundpension.

Även i detta sammanhang förtjänar förslagen i regeringens ovan nämnda promemoria (Ds 2019:2) att nämnas. Om promemorians förslag om höjd åldersgräns för uttag av garantipension till ålderspension genomförs, kan det åldersintervall inom vilken pension kan tjänas in påverkas. Detta skulle i sin tur kunna påverka synen på hur lång den maximala försäkringstiden bör vara. Våra förslag grundar sig på de nu gällande bestämmelserna avseende åldersgränser i pensionssystemet.

Med hänsyn till det ovan anförda föreslår vi att omställningspension i form av grundpension ska kunna tjänas in upp till en längsta försäkringstid om 40 år. Varje år med försäkringstid ska ge rätt till 1/40 av den högsta grundnivån.

Tillgodoräknande av försäkringstid

Garantipension till omställningspension beräknas med hänsyn till faktisk och framtida försäkringstid. Med faktisk försäkringstid avses den försäkringstid som kan tillgodoräknas för den avlidne till och med året före dödsfallet och med framtida försäkringstid avses tid från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år (81 kap. 4 §). Som faktisk försäkringstid räknas sådan tid som utgör försäkringstid för garantipension, med undantag för att det inte finns någon specialregel för in-tjänande i åldersintervallet 16–24 år och att specialregeln för beräkning av försäkringstid efter sjukersättning inte är tillämplig i fråga om garantipension till omställningspension (81 kap. 5 §). Dessutom

gäller att det vid beräkning av försäkringstid för bosättning i tidigare hemland även ska tillgodoräknas tid i åldersintervallet 16–24 år (81 kap. 6 §).

Även omställningspension i form av grundpension bör beräknas med hänsyn till faktisk och framtida försäkringstid. Som faktisk försäkringstid bör räknas sådan tid som utgör försäkringstid för ålderspensionsvarianten av grundpension, med motsvarande undantag som i dag gäller för garantipension till omställningspension. Det innebär att som försäkringstid för grundpension ska tillgodoräknas dels kalenderår under vilka det för en person har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning som för kalenderåret uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp, dels tid som enligt nuvarande bestämmelser tillgodoräknas som försäkringstid för garantipension till omställningspension. Den framtida försäkringstiden bör beräknas på motsvarande sätt som den framtida försäkringstiden för garantipension till omställningspension. Den tidsperiod som försäkringstiden kan avse bör liksom i dag förläggas till åldersintervallet 16–64 år, utan att den specialregel som gäller för ålderspensionsvarianten av grundpension i åldersintervallet 16–24 år blir tillämplig. Som framgått ovan kan det åldersintervall som försäkringstiden kan avse komma att behöva ändras om de nämnda förslagen om höjd åldersgräns i pensionssystemet genomförs.

Förslaget innebär att tillgodoräkandet av arbetad tid kommer att skilja sig åt mellan omställningspension i form av grundpension och inkomstgrundad omställningspension, eftersom det för grundpensionen ska gälla att summan av PGI:n och relevanta PGB för året minst måste ha uppgått till ett inkomstbasbelopp medan det för den inkomstgrundade pensionen är tillräckligt att det för året har fastställts en PGI eller ett PGB. Den beskrivna skillnaden, som är en följd av att det är fråga om olika typer av förmåner som ska tjäna in på alternativa sätt, är motiverad och bedöms inte komplicera den praktiska hanteringen av förmånerna.

10.5 Beräkning av omställningspension i form av grundpension

Förslag: Till grund för beräkningen av grundpension ska ligga försäkringstiden för den avlidne och den omställningspension som den efterlevande har rätt till. Med omställningspension ska i detta sammanhang avses även sådan efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning som inte kan likställas med omställningspension i form av grundpension.

Nivån för den försäkrades grundpension (grundnivån) ska vara 2,13 prisbasbelopp multiplicerat med försäkringstiden, dock högst 40 år, och talet 40.

För den som inte har omställningspension ska den årliga grundpensionen vara lika med grundnivån.

För den som har omställningspension ska den årliga grundpensionen vara lika med grundnivån minskad med omställningspensionen.

Skälen för förslaget: Garantipension till omställningspension beräknas med utgångspunkt i en basnivå om 2,13 prisbasbelopp (81 kap. 10 § socialförsäkringsbalken). Basnivån minskas med inkomstgrundad omställningspension om den försäkrade har rätt till sådan pension (81 kap. 11 § första stycket). Med inkomstgrundad omställningspension avses även sådan efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning som inte kan likställas med garantipension till omställningspension (81 kap. 9 § andra stycket). Om det för den avlidne inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid för garantipension avkortas garantipensionens basnivå till så stor andel som svarar mot kvoten mellan försäkringstiden och talet 40 (81 kap. 12 §). Minskning av basnivån med omställningspension sker i ett sådant fall efter avkortningen av basnivån (81 kap. 11 § andra stycket).

Vi har i avsnitt 10.2 gjort bedömningen att omställningspension i form av grundpension bör ge ett nettoresultat för individen som i huvudsak motsvarar det som systemet med garantipension till omställningspension ger. Omställningspension bör därför minska grundpensionen på motsvarande sätt som omställningspensionen minskar garantipensionen. De ändringar i fråga om beräkningen som trots denna utgångspunkt bedöms vara nödvändiga redovisas nedan.

Enligt bestämmelserna om garantipension ska inte bara svensk omställningspension, utan även sådan efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning som inte kan likställas med garantipension till omställningspension, minska garantipensionen. De utländska efterlevandepensioner som regelverket avser att träffa är utländska lagstadgade efterlevandepensioner som inte är av utfyllnadskaraktär.¹ Eftersom den föreslagna grundpensionen inte är av utfyllnadskaraktär finns det behov av lagtekniska justeringar som tydliggör att det är sådan efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning som inte kan likställas med omställningspension i form av grundpension som ska minska grundpensionen. Detta innebär att utländska lagstadgade efterlevandepensioner vars storlek inte är beroende av andra pensionsinkomster ska minska grundpensionen. Av detta följer att bl.a. utländska inkomstgrundade efterlevandepensioner och utländska efterlevandepensioner som har en konstruktion som motsvarar den tidigare svenska folkpensionen kommer att ingå i beräkningsunderlaget.

10.6 Uttag och utbetalning av omställningspension i form av grundpension

Förslag: Motsvarande bestämmelser som gäller för uttag och utbetalning av garantipension till omställningspension ska gälla för omställningspension i form av grundpension.

Skälen för förslaget: Garantipension till omställningspension är en form av efterlevandepension (75 kap. 2 § 1 socialförsäkringsbalken). Sådana förmåner får lämnas utan ansökan (77 kap. 13 §). Efterlevandepension lämnas från och med den månad då dödsfallet inträffat, men om den avlidne vid sin död fick allmän ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning lämnas förmånen i stället från och med månaden efter månaden för dödsfallet (77 kap. 14 §). Om rätten till efterlevandepension eller efterlevandestöd inträder vid en annan tidpunkt lämnas förmånen från och med den månad när rätten inträder (77 kap. 15 §). En annan efterlevandepension än barnpension får inte lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före ansöknings-

¹ Se prop. 1999/00 :91, s. 135.

månaden (77 kap. 16 §). Ändring av efterlevandepension ska gälla från och med månaden efter den månad då anledning till ändringen uppkom (77 kap. 17 §). Efterlevandepension lämnas till och med den månad då rätten till förmånen upphör.

Omställningspension i form av grundpension har i avsnitt 10.2 föreslagits vara en efterlevandepension och ska därför omfattas av bestämmelserna på motsvarande sätt som garantipensionen till omställningspension gör.

10.7 Samordning mellan grundpension och vissa andra förmåner, m.m.

Förslag: Bestämmelserna i kapitlet allmänna bestämmelser om efterlevandepension och efterlevandestöd och i kapitlet vissa gemensamma bestämmelser om efterlevandepension och efterlevandestöd i socialförsäkringsbalken ska gälla för omställningspension i form av grundpension i den utsträckning som de gäller för garantipension till omställningspension.

Skälen för förslaget: I 77 kap. socialförsäkringsbalken finns allmänna bestämmelser om efterlevandepension och efterlevandestöd. I kapitlet regleras bl.a. samordning av omställningspension, inklusive garantipension till omställningspension, och änkepension. På motsvarande sätt finns i 85 kap. socialförsäkringsbalken vissa gemensamma bestämmelser om efterlevandepension och efterlevandestöd. I kapitlet regleras bl.a. att ett beslut om garantipension till omställningspension ska ändras om storleken av garantipensionen påverkas av en ändring som gjorts i fråga om den inkomstgrundade efterlevandepension som legat till grund för beräkningen av garantipensionen (85 kap. 12 §).

Omställningspension i form av grundpension ska ersätta garantipension till omställningspension och ska i princip ge samma utfall för den enskilde som garantipensionen. Grundpensionen ska därför omfattas av de ovan redovisade bestämmelserna i samma utsträckning som de gäller i fråga om garantipension till omställningspension.

10.8 Handläggning av ärenden, m.m.

Förslag: De gemensamma bestämmelserna i socialförsäkringsbalkens avdelning om vissa gemensamma bestämmelser i socialförsäkringsbalken ska gälla för omställningspension i form av grundpension i den utsträckning de gäller för garantipension till omställningspension.

De bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som gäller i fråga om allmän pension ska även gälla för omställningspension i form av grundpension i den utsträckning de gäller för garantipension till omställningspension.

Skälen för förslaget: I avdelning H, 105–117 kap., i socialförsäkringsbalken finns vissa gemensamma bestämmelser om förmåner m.m. och om handläggning m.m. samt vissa organisatoriska bestämmelser. Garantipension till omställningspension, som är en form av efterlevandepension, omfattas av de redovisade bestämmelserna. Även grundpensionen har i avsnitt 10.2 föreslagits vara en form av efterlevandepension och ska därför omfattas av bestämmelserna på motsvarande sätt.

För garantipension till omställningspension gäller ett antal särskilda bestämmelser i den nämnda avdelningen i balken. Bestämmelserna innebär att den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller är häktad i vissa fall ska få en lägre garantipension till omställningspension (106 kap. 30 och 37 §§). Det finns också bestämmelser om att den som får bl.a. garantipension till omställningspension och som vistas i ett familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende inom socialtjänsten på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan ska för varje dag betala för sitt uppehälle när staten bekostar vistelsen (106 kap. 31 §). Dessutom finns bestämmelser som reglerar hur avdrag i vissa fall ska göras på retroaktivt beviljad garantipension om Pensionsmyndigheten har beslutat om återbetalning av inkomstgrundad efterlevandepension (108 kap. 24 §) samt hur avdrag ska göras på retroaktivt beviljad inkomstgrundad efterlevandepension om Pensionsmyndigheten har beslutat om återbetalning av garantipension till omställningspension (108 kap. 25 §). Dessa särskilda bestämmelser bör gälla för grundpension på motsvarande sätt som de gäller för garantipension.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess i ärenden om allmän pension (28 kap. 1 och 6 §§). Garantipension till omställningspension är en efterlevandepension och en allmän pension och omfattas därför av bestämmelsen. Även grundpensionen har ovan föreslagits vara en efterlevandepension och därmed en allmän pension och ska sålunda omfattas av bestämmelsen på motsvarande sätt.

10.9 Omställningspension i form av grundpension i internationella förhållanden

Bedömning: Kravet på tre års försäkringstid kan uppfyllas genom sammanläggning med försäkrings- och bosättningsperioder som fullgjorts enligt lagstiftningen i andra medlemsstater.

Omställningspension i form av grundpension kommer att betalas ut även om den försäkrade är bosatt i en annan medlemsstat än Sverige.

Omställningspension i form av grundpension kommer att omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Som huvudregel kommer utländska efterlevandepensioner av samma slag från andra medlemsstater inte att minska grundpensionen. Vid beräkningen enligt de allmänna samordningsbestämmelserna kommer utländska försäkrings- och bosättningsperioder vid pro rata-beräkningen att tilldelas ett pensionsmässigt värde som motsvarar det genomsnittliga pensionsmässiga värdet av de svenska perioderna och som kommer att minska grundpensionen. Vid beräkningen av den oberoende förmånen kommer utländska efterlevandepensioner av samma slag att minska grundpensionen endast om denna beräknas med framtida försäkringstid samt pensionen från den andra medlemsstaten också beräknas med framtida försäkringstid eller är oberoende av försäkringstid.

Nuvarande bilageanteckningar till förordning 883/2004 beträffande efterlevandepension kommer att omfatta även den föreslagna grundpensionen.

Skälen för bedömningen

Kravet på tre års försäkringstid kan uppfyllas genom sammanläggning när förordningen är tillämplig

I avsnitt 10.3 ovan har föreslagits att omställningspension i form av grundpension ska utges endast om en försäkringstid om tre år kan tillgodoräknas den avlidne. När förordning 883/2004 är tillämplig kan detta krav uppfyllas genom tillämpning av sammanläggningsregeln (artikel 6 i förordningen). En sådan tillämpning innebär att försäkringsperioder i andra medlemsstater ska läggas samman med den svenska tiden, om minst ett års försäkringstid finns i Sverige. Sammanläggning ska också (enligt artikel 57) ske om den avlidne inte har minst ett års försäkringstid i någon medlemsstat och Sverige är den stat som sökanden senast har varit försäkrad i. Detta innebär att kravet på tre års försäkringstid kan uppfyllas genom sammanläggning med försäkrings- och bosättningsperioder som fullgjorts enligt lagstiftningen i andra medlemsstater.

Grundpension kommer att betalas ut även till den som är bosatt i en annan medlemsstat än Sverige

Enligt förordningens bestämmelser om upphävande av krav på bosättning, vilka ger uttryck för den s.k. exportabilitetsprincipen, är huvudregeln att en kontantförmån inte får minskas, ändras, hållas inne, dras in eller förverkas med anledning av att mottagaren är bosatt i en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen är belägen (artikel 7). Som framgått i avsnitt 10.2 ovan är omställningspension i form av grundpension utformad för att samordnas enligt de allmänna bestämmelserna i förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension (artikel 50–57 i kapitel 5). Det innebär att exportabilitetsprincipen kommer att gälla för grundpensionen. Detta medför i sin tur att grundpensionen kommer att betalas ut även vid bosättning i en annan medlemsstat än Sverige.

Grundpensionen kommer att omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordningen

Som redovisats har omställningspension i form av grundpension utformats för att samordnas enligt de allmänna samordningsbestämmelserna i förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension. Som berörts i avsnitt 10.2 bedöms omställningspension i form av grundpension inte vara en minimiförmån. Skälen för att det är att omställningspension i form av grundpension är en förmån som den avlidne tjänar in, genom att arbeta eller vara bosatt i Sverige, till förmån för en efterlevande. Förmånens storlek i det enskilda fallet beror på hur lång försäkringstid som kan tillgodoräknas den avlidne. Grundpensionen är en förmån som en försäkrad – vid sidan av den inkomstgrundade omställningspensionen – kan göra anspråk på med stöd av fullgjorda försäkrings- och bosättningsperioder. Grundpensionen utgår alltså inte som ett tillägg till eller en utfyllnad av den inkomstgrundade omställningspensionen. Däremot finns ett samspel mellan inkomstgrundad omställningspension och grundpension som har sin bakgrund i att det nuvarande pensionssystemet ska ge ett liknande utfall som det tidigare pensionssystemet som var uppbyggt på ett annat sätt, med de olika folkpensionsförmånerna och tilläggspension.² Grundpensionen syftar inte till att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå och förmånen har inte heller i praktiken den funktionen, eftersom förmånens storlek är beroende av försäkringstid och det är fråga om en kompletterande inkomst till den efterlevandes egna inkomster.

Mot den angivna bakgrunden gör vi bedömningen att de allmänna samordningsbestämmelserna i förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension är tillämpliga på omställningspension i form av grundpension.

Beräkningen av omställningspension i form av grundpension enligt de allmänna samordningsbestämmelserna

De allmänna samordningsbestämmelserna i förordningens kapitel om ålders- och efterlevandepension är tillämpliga när förmånstagen har omfattats av lagstiftningen i mer än en medlemsstat, t.ex.

² Jfr prop. 1999/2000:91, s. 67.

genom att ha fullgjort försäkrings- eller bosättningsperioder i såväl Sverige som enligt lagstiftningen i en eller flera andra medlemsstater. I de fallen gäller särskilda regler om beräkningen av förmånen (artikel 52). Enligt dessa regler ska den behöriga institutionen beräkna det förmånsbelopp som ska utbetalas genom att beräkna ett teoretiskt belopp och därefter ett faktiskt belopp (pro rata-beräknad förmån). Om villkoren för rätt till förmåner uteslutande har uppfyllts enligt nationell lagstiftning, ska institutionen också beräkna förmånsbeloppet enligt den lagstiftning som den tillämpar (oberoende förmån). Den berörda personen ska ha rätt att erhålla det högsta av beloppen som framkommer vid beräkningarna av den oberoende förmånen och enligt bestämmelserna om pro rata-beräkning.

Vid pro rata-beräkningen ska det vid beräkningen av det teoretiska beloppet tas hänsyn till såväl den svenska försäkringstiden som alla försäkrings- och/eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt lagstiftningen i andra medlemsstater. Den avlidnes försäkrings- och bosättningsperioder i andra medlemsstater bör därför beaktas när den faktiska försäkringstiden beräknas och den framtida försäkringstiden bör därefter fastställas utifrån den sålunda beräknade faktiska försäkringstiden.

Vid pro rata-beräkningen får omställningspension i form av grundpension inte minskas med en pension av samma slag från en annan medlemsstat (artikel 54.1 i förordningen). Trots att det i avsnitt 10.5 ovan har föreslagits att sådan efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning som inte kan likställas med omställningspension i form av grundpension ska minska grundpensionen, kan denna regel därför inte upprätthållas. Sådan utländsk pension kan sålunda inte beaktas när grundpensionen pro rata-beräknas.

I förordningen finns ett antal tillägsbestämmelser för beräkning av förmåner som avser beräkningen av det teoretiska beloppet och det pro rata-beräknade faktiska beloppet. En av dessa tillägsbestämmelser innebär att om den totala längden på de försäkrings- och/eller bosättningsperioder som fullgjorts innan försäkringsfallet inträffade enligt alla berörda medlemsstaters lagstiftning överstiger den maximiperiod som krävs enligt lagstiftningen i en av dessa medlemsstater för rätt till hel förmån, ska den behöriga institutionen i den medlemsstaten beakta denna maximiperiod i stället för de fullgjorda periodernas totala längd (artikel 56.1). Det innebär att om de svenska perioderna tillsammans med samtliga försäkrings- och/eller bosätt-

ningsperioder i andra medlemsstater ger en försäkringstid (faktisk och framtida) som uppgår till mer än 40 år, ska man vid beräkningen av det teoretiska beloppet räkna med den svenska maximiperioden, det vill säga 40 år.

En annan av tilläggsbestämmelserna avser bl.a. den situationen att det i en medlemsstats lagstiftning föreskrivs att beräkningen av förmåner ska grundas på inkomster. I ett sådant fall ska den behöriga institutionen först fastställa beräkningsgrunden på grundval av endast de försäkringsperioder som fullgjorts enligt den lagstiftning institutionen tillämpar och sedan, för att fastställa det belopp som ska beräknas på grundval av de försäkrings- och/eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt andra medlemsstaters lagstiftning, använda sig av samma faktorer som fastställts eller konstaterats när det gäller de försäkringsperioder som fullgjorts enligt den lagstiftning institutionen tillämpar (artikel 56.1 c). Bestämmelsen ger uttryck för en likabehandlingsprincip som för den föreslagna grundpensionens del innebär följande. När det finns en inkomstgrundad svensk omställningspension ska utländska försäkrings- och bosättningsperioder likställas med svenska perioder. Det betyder att man vid beräkningen av det teoretiska beloppet ska tilldela varje försäkrings- eller bosättningsperiod, som har fullgjorts i andra medlemsstater, ett pensionsmässigt värde som motsvarar det genomsnittliga pensionsmässiga värdet av de svenska perioderna. Detta genomsnittliga värde får beräknas genom att den svenska inkomstgrundade omställningspensionen divideras med den svenska försäkringstiden (faktisk och framtida) och därefter multipliceras med de sammanlagda perioderna i alla medlemsstater. Det betyder att försäkringstiden i en annan medlemsstat inte endast påverkar grundnivåns storlek utan även avtrappingen av denna.

Vid beräkningen av den oberoende förmånen får efterlevandepension av samma slag från en annan medlemsstat som inte kan likställas med grundpension endast minska grundpensionen, om grundpensionen beräknas med framtida försäkringstid samt pensionen från den andra medlemsstaten också beräknas med framtida försäkringstid eller är oberoende av försäkringstid (artikel 54.2 förordningen).

*Anteckningar om omställningspension i form av grundpension
i bilagorna till förordning 883/2004*

I del II i bilaga IX till förordning 883/2004 finns antecknat de förmåner som avses i artikel 54.2 b i förordningen, vars storlek bestäms på grundval av en tillgodoräknad period som anses vara fullgjord mellan den dag då försäkringsfallet inträffade och en senare dag. Sverige har i förordningens nuvarande lydelse här fått antecknat efterlevandepension som beräknas på grundval av tillgodoräknade försäkringsperioder (76–85 kap. socialförsäkringsbalken). Denna anteckning bedöms omfatta den föreslagna grundpensionen. Detta är också en förutsättning för att efterlevandepension av samma slag från en annan medlemsstat ska få minska grundpensionen vid beräkningen av den oberoende förmånen i de fall som redovisats ovan. I övrigt saknas bilageanteckningar av relevans för omställningspension i form av grundpension.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att nuvarande bilageanteckningar till förordning 883/2004 beträffande efterlevandepension kommer att omfatta även den föreslagna grundpensionen.

11 Grundskydd i form av minimiförmåner

11.1 Garantipension och garantipension till omställningspension i form av minimiförmåner

Som har redovisats i avsnitten 8.2 och 9.2 gör vi bedömningen att förmånen garantipension för den som är född 1938 eller senare bör upphöra och ersättas av en ny förmån med namnet grundpension. Detsamma gäller i fråga om garantipension till omställningspension som bör ersättas med omställningspension i form av grundpension (se avsnitt 8.3 och 10.2). De personer som uppbär garantipension vid den föreslagna reformens ikraftträdande bör få sin garantipension ersatt med grundpension (i fråga om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser se kapitel 14).

Enligt våra direktiv ska förutsättningarna analyseras såväl för att inte klassificera berörda förmåner som minimiförmåner som för att bibehålla klassificeringen. Som redan nämnts i de inledande övervägandena (kapitel 7) anser vi att det ligger i vårt uppdrag att trots våra förslag även göra bedömningar med utgångspunkten att garantipension och garantipension till omställningspension bibehålls som minimiförmåner. Vi redogör i detta kapitel därför för det alternativet. Av direktiven framgår att utredaren ska analysera och ta ställning till vilka krav som kan ställas på kvalifikationstid för rätt till garantipension. En analys och bedömning av denna fråga redovisas också i detta kapitel.

Om förmånerna ska hanteras som minimiförmåner och samordnas enligt artikel 58 i förordning 883/2004 är utgångspunkten att det av EU-rätten inte följer någon skyldighet för en medlemsstat att betala ut sådana förmåner annat än vid bosättning i den aktuella medlemsstaten. Något generellt stöd för sådana utbetalningar följer inte heller av svensk rätt. Även vi gör i avsnitt 5.2 den bedömningen att

det framstår som rimligt att samordningsbestämmelserna ges den tolkningen att de inte innehåller någon skyldighet för Sverige att betala ut garantipension för den som är född 1938 eller senare till personer som är bosatta i andra medlemsstater än Sverige och att detsamma gäller i fråga om garantipension till omställningspension. Enligt den tillfälliga lagen kan garantipension och garantipension till omställningspension dock övergångsvis fortsatt betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat. Lagen upphör att gälla vid utgången av år 2020. Därefter kan dessa förmåner inte längre betalas ut vid bosättning utanför Sverige med stöd av den lagstiftningen. I utredningsdirektiven anges att utredaren i de förslag som lämnas ska väga in i vilken omfattning en del av det svenska bosättningsbaserade grundskyddet för ålderspension ska kunna lämnas vid bosättning i ett annat land än Sverige. I kapitel 12 redogör vi därför för våra överväganden och bedömningar i fråga om utbetalning av garantipension, kategoriserade som minimiförmåner, vid bosättning utanför Sverige.

Vi ska vidare enligt direktiven bedöma möjligheten att införa krav på uppehållsrätt för rätt till garantipension (även för personer födda 1937 eller tidigare), garantipension till omställningspension och sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning samt utarbeta nödvändiga författningsförslag. Denna fråga är särskilt relevant vid en i övrigt oförändrad garantipension och garantipension till omställningspension som samordnas enligt artikel 58 i förordning 883/2004. Våra överväganden och bedömningar i denna fråga redovisas i kapitel 13.

11.2 Utgångspunkter vid bedömningen av det intjänade grundskyddet som en minimiförmån

Som vi utvecklat i samband med analysen av *Zaniewicz-Dybeck*-domen (se kapitel 4) skulle effekten av att garantipensionen i princip bibehålls oförändrad vara att personer som har en försäkringstid som bygger på 40 års bosättning i Sverige får sin garantipension beräknad på samma sätt som den hittills har beräknats. De allra flesta som i dag får garantipension påverkas alltså inte av om man väljer konstruktionen med grundpension eller konstruktionen med en minimiförmån. Den som, utöver viss minsta svensk bosättningsstid, till någon del har en försäkringstid som grundas på försäkringsperioder i andra

medlemsstater skulle däremot få sin garantipension samordnad och beräknad enligt artikel 58 i förordning 883/2004. En sådan samordning innebär – till skillnad från vad som gällt tidigare – att samtliga försäkrings- eller bosättningsperioder i alla medlemsstater läggs till grund för beräkningen av garantipension och att såväl svenska som utländska pensioner enligt 67 kap. 15–17 §§ socialförsäkringsbalken ingår i det beräkningsunderlag som minskar pensionen.

När garantipensionen infördes uttalade regeringen, att det för rätt till en oducerad garantipension ska krävas en lång tids anknytning till Sverige och att 40 års bosättning utgör en rimlig avvägning i fråga om hur lång tids anknytning som bör krävas.¹ Vid införandet av 40-delsberäkningen, när kravet på svenskt medborgarskap inte längre kunde upprätthållas för grundskyddet i form av folkpension, uttalade regeringen att en full tillämpning av förordningen var oacceptabel, eftersom detta skulle få till effekt att alla EES-medborgare bosatta inom EES och som någon gång varit bosatta i Sverige skulle vara berättigade till en oducerad folkpension.²

Att förmånsbeloppet i garantipensionen ska fastställas med beaktande av samtliga försäkrings- och bosättningsperioder som har tjänats in i alla medlemsstater innebär att kravet på en lång tids anknytning till Sverige avsevärt försvagas i relation till övriga medlemsstater, jämfört med om förmånen samordnas på samma sätt som före *Zaniewicz-Dybeck*-domen, dvs. enligt pro rata temporis-principen. En oförändrad samordning av garantipensionen som en minimiförmån kommer på så vis att komma i konflikt med lagens ursprungliga intentioner. En utgångspunkt för en fortsatt hantering av förmånerna som minimiförmåner bör därför, om det är möjligt och lämpligt, vara att göra förändringar som stärker principen om en lång tids anknytning till Sverige.

Det kan i och för sig hävdas att anknytningstanken inte helt urholkas när det rör sig om hanteringen av förmånerna som minimiförmåner. Graden av anknytning i relation till tredje land är oförändrad oavsett hur ett intjänat grundskydd samordnas EU-rättsligt. Det förekommer också rent praktiska hinder i förhållande till de medlemsstater som har helt arbetsbaserade system. Dessa kommer endast att rapportera försäkringstid i form av arbetad tid till Sverige. I den mån en person som har ett fåtal svenska bosättningsår därut-

¹ Prop. 1997/98:152, s. 49.

² Prop. 1992/93:7, s. 31 f.

över endast har ett begränsat antal arbetsperioder eller helt saknar arbetsperioder i en annan medlemsstat, kommer han eller hon inte att kunna tjäna in en oreducerad garantipension. De nordiska länderna samt Nederländerna har både arbets- och bosättningsbaserade system och kan således rapportera in försäkringstid som bygger på såväl arbete och bosättning. I förhållande till dessa länder kan man säga att kravet på anknytning till Sverige i stort upphör.

I de följande avsnitten gör vi bedömningar avseende hur en garantipension som fortsatt samordnas som en minimiförmån bör vara konstruerad. Bedömningarna utgår då ifrån att våra förslag att införa en grundpension inte genomförs.

11.3 Intjänanderegleringen bör inte slopas

Bedömning: Om garantipension till den som är född 1938 eller senare samt garantipension till omställningspension samordnas som minimiförmåner, bör förmånerna inte vara oberoende av försäkringstid.

Skälen för bedömningen: Som framgått ovan kan syftet med den 40-delade intjänandetiden – att bibehålla anknytningen till Sverige för ett oreducerat grundskydd – inte längre upprätthållas på samma sätt som tidigare, om garantipension samordnas som en minimiförmån. Det innebär med andra ord att det inte går att begränsa möjligheterna att tillgodoräknas försäkringstid i andra medlemsstater. En fråga som då uppkommer är om intjänandemodellen kan ha något annat syfte än att säkerställa en lång tids anknytning till Sverige eller om en konstruktion med en minimiförmån skulle vinna på att inte ha en sådan intjänandelösning? Garantipensionen skulle utan en intjänandereglering betalas ut med ett och samma belopp till alla som är bosatta i landet, i likhet med vad som gällde i fråga om folkpensionen, dock minskad med övriga pensionsinkomster.

Med utgångspunkten att en minimiförmån – enligt vad som bl.a. uttalades i *Zaniewicz-Dybeck*-domen – har till syfte att garantera en skälig levnadsnivå för försäkringstagare kan ett system med bosättningsbaserat intjänande ifrågasättas rent principiellt. En sådan ordning leder nämligen till att olika inkomster räknas av mot den garanterade nivån så att utfyllnaden blir olika stor. Den ”garanterade”

nivån varierar avsevärt – från 3/40 av oducerad garantipension till full sådan pension – beroende på tillgodoräknade bosättningsår. Att en minimiförmån på så sätt garanterar olika nivåer på individplanet är knappast förenligt med syftet med en minimiförmån. Detta skulle tala för att överväga att ändra mer grundläggande konstruktions-element i garantipensionen om förmånen ska hanteras som en minimiförmån. Samtidigt är det svårt att överblicka konsekvenserna av ett borttaget intjänande.

Regleringen har rimligen fortfarande en funktion visavi tredje land och inflödet av tredjelandsmedborgare har tidvis varit högt under senare år. Även om dessa individer vid behov i dag får äldreförsörjningsstöd skulle en övergång till full garantipension rimligen vara kostnadsdrivande. Det är å andra sidan svårt att överblicka i vad mån medborgare från andra medlemsstater kommer att kunna tillgodoräkna sig intjänande genom bosättning eller arbete i det tidigare hemlandet. Resonemanget gäller även för personer som kommer till Sverige från andra medlemsstater och som inte har full försäkringstid.

Att ta bort intjänanderegleringen får i och för sig anses öka garantipensionens inslag av just en sista skydds nivå. Skillnaden i konstruktion gentemot äldreförsörjningsstödet skulle då bli mindre, även om nivåerna – med bibehållen garantipensionsnivå – skulle skilja sig åt. Det kan samtidigt ifrågasättas att grundtryggheten skulle garanteras av två olika men ändå till sin konstruktion mycket lika förmåner.

För att vi ska landa i bedömningen att förorda en minimiförmån som saknar intjänandereglering måste vi dessutom kunna säkerställa – i vart fall med någon sorts säkerhet – de ekonomiska effekterna av en sådan åtgärd. Som framgått ovan skulle ett slopande av intjänanderegleringen rimligen vara kostnadsdrivande. En fråga blir då om dessa effekter skulle kunna minskas genom någon särskild åtgärd.

En tanke skulle kunna vara att begränsa kostnaderna genom att skapa en tröskel för rätt till garantipension genom att kombinera sloandet av försäkringstid som beräkningsgrund med en förlängd kvalifikationstid. Detta skulle med hänsyn till sammanläggningsprincipen ha en viss påverkan på personer som omfattas av samordningsbestämmelserna. En effekt skulle kunna uppstå till följd av att många medlemsstater inte har bosättningsbaserade förmåner och det därför inte är möjligt att tillgodoräknas bosättningsstid där. En längre kvalifikationstid skulle därför i många fall behöva uppfyllas genom arbetad tid, vilket betyder att det finns en inkomstgrundad pension

som minskar garantipensionens storlek. Verkningarna bedöms därför i detta avseende bli marginella.

En förlängd kvalifikationstid skulle dock få större påverkan i förhållande till personer från tredje land, eftersom försäkringstid från sådana länder inte beaktas.

Om ett förhöjt kvalifikationskrav leder till att färre personer får garantipension kommer detta sannolikt att leda till en ökad belastning för äldre försörjningsstödet.

Sammantaget skulle således effekterna av en längre kvalifikationstid bli begränsade jämfört med en slopad intjänandereglering. Som en kostnadsbegränsande åtgärd är detta därför inte effektivt. En förlängd kvalifikationstid skulle inte heller stärka den svenska anknytningen när det gäller medborgare från andra medlemsstater.

Även om det alltså är systematiskt svårt att förena syftet med minimiförmånen enligt *Zaniewicz-Dybeck*-domen – en garanterad skälig levnadsnivå – med en lång intjänandereglering, är det en utgångspunkt för våra fortsatta överväganden att minimiförmånen även fortsättningsvis bör vara beroende av såväl en kvalifikationstid som ett intjänande. I det följande redovisar vi våra bedömningar kring hur bl.a. intjänanderegleringen och kvalifikationstiden bör hanteras, givet att dessa inslag finns kvar.

11.4 Intjänanderegleringen bör inte ändras

Bedömning: Varken intjänanderegleringen eller beräkningsregleringen i övrigt i fråga om garantipension bör ändras.

Skälen för bedömningen

Med utgångspunkten att garantipensionen fortsatt ska samordnas som en minimiförmån, men att en intjänandereglering ska bestå, inställer sig frågan om denna intjänandereglering fortsatt ska bibehållas på nuvarande sätt eller om det finns skäl att göra förändringar. Sådana förändringar skulle då närmast vara motiverade av att principen om en stark anknytning till Sverige upprätthålls. Ytterligare ett skäl skulle vara att ordningen ska vara fortsatt kostnadsneutral. I det följande överväger vi därför om det finns skäl att ändra beräkningen

av försäkringstid, förändra sättet för intjänande eller utöver intjänande införa ett krav på avgifter.

Ett förlängt intjänande av försäkringstid

Ett sätt att stärka kravet på anknytning till Sverige skulle kunna vara dels att den tidsram inom vilken försäkringstiden kan tjäna in ändras, dels att den tid som krävs för rätt till oreducerad garantipension (för närvarande 40 år) skulle förlängas.

I dag är det möjligt att tjäna in försäkringstid för garantipension mellan 16 och 64 års ålder. För det första skulle alltså den tidsram inom vilken försäkringstiden kan tjäna in kunna ändras. Det är då inte aktuellt att minska tidsramen för möjligheten att tjäna in full försäkringstid eftersom en sådan ändring skulle försvåra för alla att tjäna in full försäkringstid utan att det på något sätt skulle stärka principen om en lång tids anknytning till Sverige.

Ett annat alternativ skulle vara att utöka tidsramen för intjänande från en tidpunkt före 16 års ålder, till exempel från födseln, t.o.m. 64 års ålder. I relation till 40-årskravet för rätt till en oreducerad garantipension skulle detta öka möjligheten att tjäna in full garantipension.

En förlängd intjänandetid skulle kunna innebära svårigheter att behålla dagens särregel om att tid från 16–24 års ålder endast räknas med i den mån personen har haft en PGI eller ett PGB för sjukersättning eller aktivitetsersättning, som uppgår till minst ett inkomstbasbelopp (se 67 kap. 12 § socialförsäkringsbalken). Vid ett intjänande från födseln är det inte rimligt att ha ett krav på en PGI eller PGB för att tillgodoräkna sig intjänande eftersom personer väntas vara förvärvsaktiva tidigast från 16 års ålder. Alternativet skulle då vara att bibehålla särregleringen bara för åldersspannet 16–24 år vilket vid en första anblick kan te sig märkligt men kan försvaras med att ett slopande av kravet på en viss minsta inkomst skulle göra det lättare för utlänningar som studerar i Sverige att tjäna in garantipension vilket går emot syftet med särregeln.³ Slopandet av särregeln skulle då kunna medföra att en kortare tids svensk bosättning vid exempelvis studier skulle ge en rätt till utbetalning till utlandet, om Sverige

³ Prop. 1997/98:152, s. 58 f.

skulle välja att i någon omfattning betala ut garantipension vid bosättning i utlandet (se vidare bedömningarna i kapitel 12).

En förlängd tidsram skulle innebära en ökad administrativ börda för Pensionsmyndigheten då myndigheten måste ha aktuella uppgifter om bosättning för den som är under 16 år. Inga andra medlemsstater med bosättningsbaserade system har, med undantag för Danmark som har intjänande från 15 års ålder, såvitt vi vet intjänande före 16 års ålder. Även om systemen för social trygghet är nationell kompetens kan man fråga sig hur EU och övriga medlemsstater skulle ställa sig till att Sverige inrättar ett system, intjänande från födseln, vars syfte explicit är att försvåra för övriga unionsmedborgare att tjäna in den svenska garantipensionen.

Härtill kommer att om tidsramen som gör det möjligt att tjäna in garantipension förlängs, så skulle möjligheterna att uppfylla kravet på oreducerad garantipension öka, vilket rimligen är kostnadsdrivande. En sådan förändring måste därför också kombineras med ett krav på längre tids intjänande, exempelvis 50 eller t.o.m. 65 år, för rätt till en oreducerad garantipension. Ett förlängt krav på intjänande skulle i många fall göra det svårare för personer från andra medlemsstater att tjäna in en oreducerad garantipension och på så sätt stärka principen om svensk anknytning. Detta skulle gälla personer från såväl länder med arbetsbaserade som bosättningsbaserade system, eftersom försäkringstid i praktiken i dessa fall endast skulle räknas under förvärvsaktiv tid. Samtidigt skulle det bli svårare även för personer från Sverige att uppfylla kravet på full försäkringstid. Det skulle i praktiken göra det omöjligt att tillbringa en tid utanför landet före förvärvsaktiv ålder och ändå tjäna in en full garantipension. Detta skulle gå emot det nuvarande syftet att en person bör kunna tillbringa en viss tid utanför landet utan att förlora möjligheten till en oreducerad garantipension.⁴ Till exempel skulle den som har studerat utomlands inte kunna tjäna in en oreducerad garantipension, i vart fall om intjänandekravet förlängs till 65 år, dvs. hela den möjliga intjänandetiden.

Alternativet skulle vara att kombinera en utökad tidsram med exempelvis ett krav på ett 50-årigt eller 60-årigt intjänande som skulle ge ett visst utrymme för att t.ex. bedriva studier och ändå tjäna in en oreducerad garantipension. Även om en förlängd intjänandetsram och ett utökat intjänandekrav skulle göra det svårare för perso-

⁴ Prop. 1992/93:7, s. 34 f.

ner från andra medlemsstater att tjäna in en oreducerad förmån är frågan om detta är tillräckligt för att ett sådant intjänande bör genomföras. En sådan förändring skulle göra det svårare även för personer från Sverige som inte omfattas av samordningsbestämmelserna att tjäna in en oreducerad garantipension och är inte heller särskilt träffsäker. Det är inte heller möjligt att räkna på hur ett ändrat intjänande skulle påverka pensionerna. Sammantaget anser vi därför att kan vi i nuläget inte föreslå att en utökad intjänanderam eller ett förlängt intjänandekrav för garantipensionen.⁵

Att utöver krav på bosättning införa ett krav på avgift

Ett alternativ för att motverka kostnadsökningar och öka kravet på anknytning skulle kunna vara att utöver krav på bosättning införa ett krav på betalning av en avgift för att få rätt till garantipension.

En konstruktion skulle då för den som arbetat kunna vara att dessa avgifter ingår i arbetsgivar- eller egenavgifter. För att en avgiftslösning ska tjäna syftet att öka kravet på anknytning till Sverige för sådana personer som inte redan har en anknytning hit skulle det dock krävas att även personer som inte har varit bosatta eller arbetat här skulle behöva betala en avgift för att få rätt till garantipension. Försäkringsperioder från andra medlemsstater ska dock läggas samman med svenska perioder utan ifrågasättande av deras karaktär. Det går därmed inte att för Sverige att ställa upp ett krav på att avgifter betalats till Sverige under de utländska försäkringsperioderna för att dessa ska beaktas vid beräkningen av garantipensionen som en minimiförmån. Därmed ökar ett krav på avgifter för rätt till garantipension inte heller anknytningen till Sverige. Personer från tredje land omfattas inte av samordningsbestämmelserna och får redan i dag sin garantipension beräknad uteslutande på intjänande i form av svensk bosättning. Ett krav på avgift ökar därför inte anknytningen till Sverige för den gruppen. Redan dessa skäl talar med styrka för att en lösning med en avgift inte är ändamålsenlig.

Härtill kommer att systemet skulle bli komplicerat eftersom det skulle kräva särlösningar för personer som inte har arbetat utan som har kvalificerat sig för förmånerna bara genom bosättning. Ordningen

⁵ Vi har i tilläggsdirektiv fått i uppdrag att överväga om reglerna om försäkringstid bör anpassas med anledning av riksdagens beslut att införa en riktålder i pensionssystemet. Våra överväganden i den frågan kommer att redovisas i ett senare betänkande.

skulle inte heller vara träffsäker, eftersom den skulle omfatta alla som får garantipension oavsett om de berörs av samordningsbestämmelserna eller inte. Kravet på avgiftsbetalning skulle dessutom ändra den rådande ordningen som i dag innebär att garantipensionen är helt skattefinansierad. Frågan om införandet av en avgift bör sammantaget inte övervägas vidare.

Intjänande av garantipension genom arbete

Enligt det förslag till en grundpension som lämnas i kapitel 9 ska intjänandet kunna ske såväl genom arbetad tid som genom bosättning. I kapitlet görs bedömningen att inte bara bosättning utan även arbete i Sverige ger en anknytning till landet. Beräkningen av minimiförmåner innebär att samtliga försäkrings- och bosättningsperioder i alla medlemsstater beaktas vilket urholkar anknytningstanken. I och med att samtliga försäkrings- och bosättningsperioder på angivet sätt redan beaktas vid beräkningen av garantipension så skulle införandet av arbete som intjänandegrund för garantipension endast medföra en marginell förstärkning av den svenska anknytningen. Det kan därför antas att en sådan tillkommande form av intjänande endast skulle få en begränsad effekt i enstaka fall utan att det skulle medföra någon reell förstärkning av anknytningselementet i garantipensionen som sådan. Vi bedömer sammanfattningsvis att det inte finns skäl att överväga detta alternativ.

En möjlighet skulle kunna vara att helt ta bort kravet på intjänande genom bosättning och övergå till ett intjänande av minimiförmånen genom arbete. Att införa ett krav på intjänande enbart genom arbete skulle emellertid innebära att man frångår garantipensionens syfte och det intjänade grundskyddets roll i det samlade pensionssystemet. Syftet med garantipensionen är att den inte bara ska utges till dem med en låg inkomstgrundad pension utan även till dem som helt saknar en sådan.⁶ Ett intjänande genom arbete skulle få stora konsekvenser för dem med färre eller obefintliga år med arbete, t.ex. personer med fleråriga studier, eller sådan som haft aktivitetsersättning och sjukersättning delar eller hela sitt vuxna liv. Dessa personer skulle i stället bli hänvisade till det behovsprövade äldreomsorgsstödet. Det måste rimligen krävas starka skäl för att

⁶ Prop. 1997/98:152, s. 42.

så radikalt ändra den grundläggande principen för intjänande av garantipension och för hur det samlade svenska grundskyddets beståndsdelar är utformade och samverkar med varandra. Med hänsyn till sammanläggningsprincipen skulle man vid sådana förhållanden beakta även arbetade perioder i andra medlemsstater. Förändringen skulle på så sätt inte alls stärka principen om en lång tids anknytning för rätt till en oreducerad garantipension och detta bör därför inte övervägas vidare.

Sammanfattningsvis anser vi att även om kravet på anknytning till Sverige urholkas vid en samordning enligt bestämmelserna om minimiförmån är det inte möjligt att förändra reglerna om intjänande av förmånen på ett sådant sätt att förändringarna träffsäkert motverkar den försvagade anknytningen. Det är inte heller möjligt att i dag förutse kostnadsutvecklingen på ett sådant sätt att detta kan läggas till grund för förändringsförslag. Vår bedömning är därför att intjänanderegleringen inte bör förändras om man väljer att inte genomföra förslaget om grundpension.

11.5 Kvalifikationstiden bör inte ändras

Bedömning: Kravet på minst tre års sammanlagd bosättningstid i Sverige för att kvalificera sig för garantipension bör inte ändras.

Skälen för bedömningen: En fråga är om ett alternativ till en förändrad intjänandereglering skulle kunna vara en förändrad kvalifikationstid.

Kvalifikationstiden tre år bestämdes år 1993 med motiveringen att det var lämpligt att för den föreslagna bosättningsregeln ha samma kvalifikationstid som för rätten till ATP.⁷ När garantipensionen inrättades år 2001 föreslog regeringen att samma kvalifikationstid – tre år – skulle gälla. I fråga om tiden borde sättas längre anförde regeringen att detta inte skulle få någon effekt inom EU/EES-området eftersom de personer som omfattas av samordningsbestämmelserna till följd av sammanläggningsprincipen skulle kunna uppfylla kvalifikationstiden genom försäkringstid i andra medlemsstater.⁸ Vi gör samma bedömning som regeringen tidigare gjort att en för-

⁷ Prop. 1992/93:7, s. 34 f.

⁸ Prop. 1997/98:152, s. 57.

längd kvalifikationstid i de flesta fall inte skulle få någon praktisk effekt. Liksom regeringen påpekade kommer det att krävas i vart fall en försäkringstid om minst ett år i Sverige för att sammanläggning ska kunna ske. I fråga om personer med år i tredje land skulle en förlängd kvalifikationstid med största säkerhet i någon mån minska antalet mottagare. Dessa blir då hänvisade till äldreförsörjningsstöd. Den grupp som således berörs torde redan i dag i betydande omfattning vara beroende av äldreförsörjningsstöd. Vi anser sammanfattningsvis inte att det finns tillräckliga skäl att förlänga kvalifikationstiden för rätt till garantipension.

11.6 Garantipension till omställningspension

Bedömning: Med utgångspunkt i våra bedömningar för garantipensionen bör varken intjänanderegleringen eller kvalifikationstidens längd för rätt till garantipension till omställningspension ändras.

Skälen för bedömningen: Garantipension till omställningspension tjänas in och beräknas i allt väsentligt på samma sätt som garantipension med de skillnaderna dels att det inte finns någon särregel för intjänade av försäkringstid för åldersspannet 16–24 år, dels att även framtida försäkringstid ska beaktas. Den framtida försäkringstiden är av samma art som den faktiska försäkringstiden och vi bedömer inte att det ligger i vårt uppdrag att ifrågasätta konstruktionen med ett beaktande av framtida försäkringstid vid intjänande av garantipension till omställningspension. Sammanfattningsvis gör vi samma bedömning i fråga om intjänade och beräkning av garantipension till omställningspension som vi har gjort ovan i fråga om garantipensionen. Vid ett bibehållande av garantipension till omställningspension som en minimiförmån bör därför varken bestämmelserna om intjänande eller kvalifikationstid ändras.

12 Utbetalning av garantipension vid bosättning utanför Sverige

12.1 Inledning

I avsnitt 11.1 redogör vi för bakgrunden till varför vi anser att det ligger i vårt uppdrag att, trots våra förslag, även göra bedömningar med utgångspunkten att garantipension och garantipension till omställningspension bibehålls som minimiförmåner. I detta kapitel redogör vi för våra överväganden och bedömningar i fråga om utbetalning av garantipension och garantipension till omställningspension, kategoriserade som en minimiförmåner, vid bosättning utanför Sverige.

För tydlighets skull bör det påpekas att möjligheten att alls förfoga över utbetalningar av pension vid bosättning i en annan medlemsstat uppkommer endast om man väljer att inte genomföra vårt förslag om en grundpension utan i stället låter garantipensionen samordnas som en minimiförmån.

En utgångspunkt är då att det inte finns någon skyldighet för Sverige att betala ut garantipension vid bosättning i en annan medlemsstat. Detta är också utgångspunkten för våra bedömningar i denna del. Samtidigt har vi i avsnitt 5.2 redovisat att den bedömningen innehåller en viss juridisk osäkerhet både vad gäller frågan om Sverige i alla situationer förfogar över möjligheten att *neka* utbetalning av garantipension vid bosättning i en annan medlemsstat och frågan vad, dvs. vilken del av garantipensionen som i så fall får nekas.

12.2 Utbetalning av svenska pensionsförmåner i andra medlemsstater

EU-rätten och exportabilitetsprincipen

I avsnitt 3.4.2. redogör vi för de allmänna bestämmelserna i förordning 883/2004 där några av de grundläggande principerna är likabehandlingsprincipen och exportabilitetsprincipen. I avsnitt 3.4.4 redogörs särskilt för bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepensioner.

Av likabehandlingsprincipen (artikel 4) följer att, om inget annat föreskrivs i förordningen, ska de personer på vilka förordningen tillämpas ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare. Exportabilitetsprincipen (artikel 7) innebär att kontantförmåner enligt den tillämpliga lagstiftningen ska betalas ut även om denna lagstiftning föreskriver bosättning i landet för rätt till dessa förmåner och den berörda personen är bosatt i en annan medlemsstat. Av dessa bestämmelser och av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i kapitel 5 i förordningen följer att sådana förmåner betalas ut av samtliga medlemsstater i vilken en person har tjänat in pension och att utbetalning sker oavsett i vilken medlemsstat som personen är bosatt i. Pensionsutbetalningarna fördelas mellan staterna enligt den s.k. pro rata temporis-principen där en beräkning görs relaterad till den tid som personen har försäkringstid i respektive land.

Hittillsvarande utbetalning av svenska pensionsförmåner

Samtliga svenska ålders- och efterlevandeförmåner har med vissa undantag betalats ut vid bosättning i andra medlemsstater. Undantagen utgörs av äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg (som även kan beviljas personer under 65 års ålder som uppbär sjukersättning eller aktivitetsersättning) som är kategoriserade som hybridförmåner enligt artikel 70 i förordning 883/2004 och därmed är undantagna från export. Den bedömning som har gjorts både av regeringen och av Pensionsmyndigheten är att *Zaniewicz-Dybeck*-domen medför att lagstöd för fortsatt utbetalning av garantipension och garantipension till omställningspension saknas eftersom dessa förmåner

enligt socialförsäkringsbalken betalas ut endast vid bosättning i Sverige. Det tidigare lagstöd som följde av förordning 883/2004 är inte tillämpligt eftersom förmånerna inte längre omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepensioner.¹

Som en reaktion på domen infördes den tillfälliga lagen (se avsnitt 5.7) som innebär att garantipension och garantipension till omställningspension tillfälligtvis ska fortsätta att betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat med oförändrade belopp. Som skäl för införandet av den tillfälliga lagen angav regeringen att utan en sådan lagstiftning skulle ett stort antal människor riskera att inte beviljas garantipension eller få sin pension indragen. Detta innebär en ekonomisk förändring som personerna i fråga inte har kunnat förutse. Att individer som har planerat inför pensionen utifrån hittillsvarande tillämpning, och att personer som redan har garantipension ska hamna i en situation där de ekonomiska förutsättningarna ändras utan någon möjlighet till framförhållning bedömdes som orimligt. Regeringen aviserade samtidigt att vår utredning skulle tillsättas för att belysa konsekvenserna av och utreda eventuella behov av förändringar som följer att garantipension och garantipension till omställningspension är att anse som minimiförmåner. Den tillfälliga lagen är tänkt att gälla i avvaktan att eventuella lagförslag från utredningen skulle hinna träda i kraft.

Vilka omfattas av de nuvarande utbetalningarna?

Inför de överväganden vi har att göra är det givetvis av intresse att slå fast dels vilka som omfattas av de utbetalningar som sker med stöd av den tillfälliga lagen, dels om det går att uttala sig om konsekvenserna vid indragna utbetalningar.

Bland mottagarna av garantipension förekommer personer som bott i Sverige i hela eller största delen av sina liv och först efter uppnådd pensionsålder flyttar från Sverige. Det finns också personer som bott en mer eller mindre begränsad tid i Sverige och redan är bosatta utomlands när pensionsåldern inträder. Även om medborgarskap egentligen är irrelevant för de beskrivna typsituationerna så kan

¹ Prop. 2017/18:275, s. 1 samt Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande 2018-05-02, PRS 2018:1.

det vara en indikation på hur antalet personer fördelar sig mellan dessa två grupper. Av de knappt 44 000 mottagarna av garantipension (siffran avser december 2018) som är bosatta i utlandet är cirka 24 procent svenska medborgare och 76 procent medborgare i ett annat land. Då ska man samtidigt beakta att skillnaderna är stora mellan de olika mottagarländerna. När det t.ex. gäller Finland, som är det i särklass ”största” mottagarlandet av garantipension (17 000 av de 44 000 mottagarna) är endast fem procent svenska medborgare. I två andra relativt sett stora mottagarländer, Storbritannien och Spanien, (båda med cirka 2 000 garantipensionärer per land) är andelen svenska medborgare avsevärt högre (i Storbritannien 65 procent av mottagarna och i Spanien 53 procent av mottagarna).

I december 2018 var det 46 personer som fick garantipension till omställningspension utbetalad till en annan medlemsstat. Av dessa avsåg 39 förlängd omställningspension.

Hur skulle enskilda individer påverkas av slopad export?

Att beräkna konsekvenserna på individplanet vid upphörd export av garantipension är svårt. Dels beror detta på att de olika nationella systemen skiljer sig åt, dels beror utfallet i varje enskilt fall på individuella omständigheter som personens övriga inkomster, eventuellt intjänande i bosättningslandet, kanske eventuell makes ekonomi. Nedan finns en schematisk redogörelse för möjliga konsekvenser av en slopad export av garantipension för den som är född 1938 eller senare för personer i de fem största mottagarländerna (för en mer djupgående redogörelse för dessa länders pensionssystem se kapitel 6).

Sverige (belopp för år 2019)

Garantipension för den som är född 1938 eller senare uppgår för år 2019 till följande.

- Oreducerad garantipension ensamstående: 8 254 kronor/månad före skatt
- Oreducerad garantipension gifta: 7 363 kronor/månad före skatt

Belopp nedan – svenska kronor inom parantes.²

Finland

Arbets- och folkpension påverkas inte, dvs. ingen kommer att få högre sådana pensioner på grund av förlust av svensk garantipension. Folkpensionen innefattar även pension till efterlevande make och barn

Finsk garantipension (som utgör en minimiförmån enligt samordningsbestämmelserna) – kan betalas till dem som har en total pension som understiger 777,85 euro/månad. En person med svensk garantipension kan således få finsk garantipension om den totala pensionsinkomsten understiger 777,85 euro/mån (cirka 8 455 kronor). Garantipensionens maxbelopp är 784,52 euro/mån (cirka 8 528 kronor). Behovsprövningen av den finska garantipensionen är högre än för den svenska garantipensionen. Till skillnad från den svenska garantipensionen minskas den finska garantipensionen även med tjänstepension.

Personer med låga inkomster kan även vara berättigade till utkomststöd. Det är ett ekonomiskt stöd inom den finska socialvården som är behovsprövat, avseende både inkomster och utgifter och beviljas i regel för en månad i taget. Utkomststödet är ett socialt stöd och omfattas inte av samordningsbestämmelserna.

Norge

Arbetsgrundad pension samt grundpension och garantipension påverkas inte. Dvs. det är ingen som kommer att få mer norsk pension på grund av förlust av svensk garantipension.

Tilläggsstödet (supplerende stønad), som är en hybridförmån, är behovsprövat mot hushållets samlade inkomster och förmögenhet. Den garanterar en inkomst motsvarande folketrygdens minsta pensionsnivå. Den är beroende av civilstånd och motsvarar det svenska äldreförsörjningsstödet. Tilläggsstödet för ogift är 14 806 norska kronor/mån (cirka 16 035 kronor).

² Som valutakurs har använts Europeiska centralbankens referensväxelkurs per den 8 oktober 2019: 1 euro = 10,87 SEK, 1 NOK = 1,083 SEK och 1 DKK = 1,457 SEK.

Tyskland

De tyska arbetsgrundade pensionerna påverkas inte för de personer som förlorar rätt till svensk garantipension. Den förmån som finns för personer med en låg eller obefintlig arbetsgrundad pension är minimiinkomst för äldre och för personer med nedsatt intjänande-förmåga. Det är förmåner inom Tysklands sociala biståndssystem. Minimiinkomst för en ensamstående vuxen boende i lägenhet är 424 euro (cirka 4 609 kronor) och för sammanboende 382 euro (cirka 4 152 kronor) per person. Till detta kommer förmånerna ersättning för boende och uppvärmning under förutsättning att kostnaderna är rimliga. Extra ersättning finns för den som har barn boende hemma. Den tyska efterlevandepensionen kan påverkas eftersom vid beräkningen av densamma beaktas även utländsk pension. Den som uppbär tysk efterlevandepension och svensk garantipension och utbetalningen av den svenska garantipensionen upphör skulle därmed kunna få sin tyska efterlevandepension omräknad till ett högre belopp.

Danmark

Varken den danska arbetsgrundade pensionen eller den bosättningsgrundade folkpensionen påverkas för personer som förlorar rätt till svensk garantipension. Vilka stöd en person kan ha rätt till beror på om han eller hon har rätt till folkpension.

Den som är dansk folkpensionär får tillgång till de olika tilläggen till folkpension (mediecheck, äldrecheck, värmetillägg, vårdtillägg, personligt tillägg) vilka har varierande former av behovsprövning. Förutom för det personliga tillägget, som är helt behovsprövat och täcker utgifter som bedöms vara rimliga och nödvändiga, uppgår folkpensionstilläggen till följande belopp.

- Äldrecheck 1 466 danska kr/mån före skatt (cirka 2 136 kronor)
- Värmetillägg (ogift) 5 200 danska kr/år (cirka 7 576 kronor)
- Värmetillägg (gift) 7 800 danska kr/år (cirka 11 365 kronor)
- Mediecheck 235 danska kr/år (cirka 342 kronor)

För den som inte är dansk folkpensionär finns bostadstillägg och socialt bistånd. Bostadstillägget är behovsprövat och beroende av

boendeform. Det sociala biståndet är behovsprövat mot hela hushållets inkomster, utgifter och förmögenhet.

Spanien

Vilka förmåner som eventuellt kan ersätta den svenska garantipensionen är beroende av om personen har rätt till spansk avgiftsfinansierad ålderspension eller inte.

För den som har rätt till avgiftsfinansierad pension gäller följande.

- Minimipension ogift 677,40 euro/mån (cirka 7 363 kronor)
- Minimipension gift 642,90–835,80 euro/mån (cirka 6 988–9 085 kronor)
- Minimipensionen betalas ut 14 gånger per år.

För den som saknar rätt till den avgiftsfinansierade ålderspensionen finns den behovsprövade icke-avgiftsfinansierade ålderspensionen samt bostadsbidrag:

- Icke-avgiftsfinansierad ålderspension till ogift uppgår maximalt till 392 euro/månad (cirka 4 261 kronor) och kan betalas ut 14 gånger/år = 5 488 euro (cirka 59 654 kronor). Bostadsbidraget uppgår till maximalt 525 euro/år (cirka 5 706 kronor).

Sammanfattande analys

Sammanfattningsvis är det således vanskligt att säga något med bestämdhet om hur enskilda individer påverkas av att svensk garantipension och garantipension till omställningspension skulle upphöra. Det beror både på att de nationella systemen skiljer sig men framför allt beror det på hur omständigheterna ser ut i de individuella fallen. Har personen intjänade pensioner i bosättningslandet (eller i andra länder), har personen andra inkomster eller förmögenhet? Hur mycket svensk garantipension har personen? I fråga om vissa typer av förmåner ska även makes ekonomiska förhållanden beaktas. Vid förlust av garantipension så kan man konstatera att personer i de flesta situationer inte kompenseras av andra pensionsförmåner i bosättningslandet. Personen kan vara berättigad till behovsprövade

förmåner vilket i de flesta fall bör innebära en ekonomisk standard-sänkning. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan en person bosatt i Finland eller Norge bli kompenserad, eftersom den finska garantipensionen och det norska tilläggsstödet är högre än den svenska garantipensionen. I fallet med den finska garantipensionen måste man dock hålla i minnet att den även minskas med tjänstepension och i fråga om det norska tilläggsstödet finns ett inslag av behovsprövning som saknas i fråga om den svenska garantipensionen.

Det finns ändå sammantaget goda skäl att anta att en förlust av garantipension i de allra flesta fall leder till en ekonomisk standard-sänkning för de som berörs. I de fall garantipensionen är personens huvudsakliga inkomst kan konsekvenserna antas bli avsevärda. Av vår kartläggning (kapitel 6) följer i och för sig att för många personer är risken liten för att de ska förlora sin uppehållsrätt (för en närmare beskrivning av uppehållsrätten se även avsnitt 13.2) i bosättningslandet om de svenska garantipensionsbetalningarna upphör. I de nordiska länderna är den mycket liten på grund av de nordiska överenskommelser som finns. Avseende övriga EES-länder (där vi endast närmare studerat de två länder med flest antal mottagare av svensk garantipension: Tyskland och Spanien) är förlusten av uppehållsrätten beroende av om personen saknar en heltäckande sjukförsäkring eller saknar tillräckliga tillgångar för inte utgöra en orimlig börda för de berörda statens sociala biståndssystem. Det rör sig således om individuella bedömningar beroende på personens övriga privatekonomi vid en förlust av garantipension. Den som har permanent uppehållsrätt i den andra medlemsstaten (dvs. vilket uppnås efter fem år med uppehållsrätt i den aktuella staten) kan inte förlora sin uppehållsrätt. Det rör sig alltså sammantaget om sådana omständigheter som gör att det inte är möjligt att säga något mer precist om risken för förlust av uppehållsrätt i Tyskland eller Spanien. Eftersom det rör sig om en EU-rättslig reglering måste situationen i princip vara densamma i fråga om övriga EES-länder. Sammanfattningsvis kommer rimligen en indragen export att i enskilda fall kunna leda till att personer förlorar uppehållsrätten i bosättningslandet men mycket talar för att i de flesta fall kommer uppehållsrätten inte att påverkas.

12.3 Sverige bör fortsätta med utbetalning av garantipension vid bosättning i andra medlemsstater

Bedömning: Om garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension samordnas som minimiförmåner bör nationella bestämmelser införas som möjliggör att garantipension kan lämnas till personer som är bosatta i andra medlemsstater. Sådana bestämmelser är förenliga med EU-rätten.

Skälen för bedömningen: Med utgångspunkten att Sverige förfogar över frågan – jämför avsnitt 5.2 – finns det givetvis argument både för och emot att fortsätta med den hittillsvarande utbetalningen av garantipension och garantipension till omställningspension vid bosättning i en annan medlemsstat.

En slopad utbetalning av garantipension kan ifrågasättas av flera skäl. Förmånerna är visserligen bosättningsbaserade men utformades med förutsättningen att de till följd av samordningsbestämmelserna skulle komma att betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat.³ Det var såldes lagstiftarens medvetna val att konstruera förmånerna på angivet sätt med den oundvikliga konsekvensen att förmånerna skulle komma att betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat. Dessa förhållanden har gällt så länge som förmånerna har funnits och den svenska samordningen av garantipension har varken ifrågasatts av kommissionen eller övriga medlemsstater. Att EU-domstolen i ett avgörande kategoriserat grundskyddet på ett annat sätt ändrar inte förmånernas karaktär i förhållande till de som tjänat in den genom bosättning under lång tid. Svenska pensionärer och personer som tjänar in garantipension här har i stället inrättat sig efter förhållandet att förmånen kommer att betalas ut även vid bosättning i en annan medlemsstat. Även om det inte rör sig om intjänade rättigheter i juridisk, civilrättslig mening, har många individer planerat utifrån dessa förhållanden. Förmånerna har tjänats in genom bosättning och de personer som har full garantipension har en lång och tydlig anknytning till Sverige, som inte försvagas av att man vid utbetalningstillfället väljer att bosätta sig i ett annat land.

³ I fråga om garantipension till omställningspension se prop. 1999/2000:91, s. 242.

Det är i den delen ingen skillnad mellan en person som bott hela sitt liv i Sverige men som flyttar ut för att tillbringa ålderdomen utomlands, eller en person som kommit till Sverige och som har tillbringat lång tid här för att sedan återvända till sitt ursprungsland.

På unionsrättens område har det genom rättspraxis utvecklats en allmän princip som innebär att den enskilde normalt bör kunna förvänta sig att beslutsfattaren inte tar tillbaka vad denne har gett i ett beslut, dvs. att gynnande beslut har en viss grad av stabilitet.⁴ Inom doktrinen har det anförts att tillit och förutsebarhet är värden som är särskilt viktiga ur den enskildes perspektiv när det gäller utformningen av och förändringar i socialförsäkringen.⁵

Eftersom frågan om socialförsäkringsförmåner i grunden är en nationell angelägenhet är det i och för sig tveksamt om man med stöd av EU-rättens allmänna rättsprinciper skulle kunna hävda att Sverige är oförhindrat att inskränka utbetalningarna. Då en sådan åtgärd uppenbart skulle ha påtagliga konsekvenser för många enskilda är det emellertid närmast självklart att frågan skulle komma att ställas inför domstolens prövning. I den situationen aktualiseras de rättsliga oklarheter som vi redogjort för i avsnitt 5.2, dvs. kring frågan om Sverige verkligen förfogar över frågan fullt ut. Om ett beslut från Sveriges sida att dra in utbetalningarna senare skulle komma att ändras av domstolen skulle detta få stora negativa konsekvenser för tilltron till socialförsäkringssystemet.

Oavsett en rättslig argumentation kring frågan finns det starka billighetsskäl som talar för en fortsatt möjlighet till export.

För de 44 000 personer som för närvarande får garantipension exporterad i större eller mindre omfattning har detta varit en omständighet som man utgått ifrån vid en flytt utomlands. De samråd vi har haft med pensionärsorganisationerna har tydliggjort en oro för att sådana förutsättningar inte längre ska gälla. Särskilt gäller det Förbundet Sverigefinska Pensionärer som typiskt sett representerar en grupp som har vistats i Sverige under lång tid och som därefter i hög grad har återvänt – eller som planerar att återvända – till Finland.

I fråga om de som i dag får garantipension vid bosättning i en annan medlemsstat kan det alltså få betydande konsekvenser som personen inte kunnat förutse och planera för. Det kan röra sig om

⁴ Jfr *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag* (prop. 2016/17:180), s. 231.

⁵ Thomas Erhag och Anna-Sara Lind, *Retroaktivitet i social trygghetsreglering, i Velferd och Rettferd*, festskrift till Asbjörn Kjønstad, Gyldendal 2013, s. 139–154.

personer som gjort sig av med sin bostad i Sverige och bosatt sig i en annan medlemsstat och har garantipensionen som sin huvudsakliga inkomst. Detsamma gäller för personer som närmar sig pensionsåldern och planerat för en utlandsflytt med förutsättningen att garantipension ska komma att betalas ut efter flytten. Även i fråga om garantipension till omställningspension kan det få betydande konsekvenser för den efterlevande att plötsligt stå utan den avlidnes bidrag till hushållet.

Som vi redogjort för är det svårt att exakt ange vilka ekonomiska konsekvenser en slopad export skulle innebära på individnivå. Även om bosättningsländernas nationella system skulle komma att träda in i olika omfattning skulle en slopad export ofta leda till en standardsänkning för den enskilde.

Många av mottagarna som bor i andra medlemsstater som alltså kan antas vara beroende av garantipensionen för sin försörjning riskerar således att få en försämrad privatekonomi som personen inte kunnat planera för. Gruppen som drabbas är särskilt sårbar, eftersom det för ålderspensionärer typiskt sett är svårt eller omöjligt att skaffa sig alternativa inkomster. Det finns därför ett särskilt intresse att skydda de personer som redan uppbär garantipension i utlandet.

Indragna utbetalningar skulle också få oönskade effekter ur jämställdhetssynvinkel och drabba kvinnor hårdare än män. Enligt siffror från december 2018 var det totalt 44 procent av kvinnorna över 65 år som till någon del fick garantipension. Motsvarande siffra för män var 18 procent. Andelen med garantipension är högst bland de äldsta pensionärerna, men det är även många av de yngre som har garantipension till någon del. Bland de som fyllde 65 år under 2018 var det 33 procent av kvinnorna och 18 procent av männen som fick garantipension, även om garantipensionen ofta endast utgör en liten del av den totala pensionen. Bland de knappt 44 000 mottagarna (december 2018) utanför Sverige var knappt 26 000 kvinnor och knappt 18 000 män. Även jämställdhetsaspekter talar således för att garantipensionen bör kunna betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat.

Ytterligare en infallsvinkel är vilken effekt en sådan inskränkning skulle få i förhållande till pensionärens möjlighet att utnyttja rätten till fri rörlighet inom EU. Av det som redovisats ovan följer närmast som en självklarhet att om möjligheten att föra med sig garantipensionen försvinner minskar också möjligheten för många att flytta

till ett annat EU-land. Detta gäller såväl för de individer som kommit hit från ett annat medlemsland och som planerar att återvända vid pensioneringen som för personer som varit i Sverige i hela sitt liv men som planerar att flytta utomlands vid pensioneringen. Som vi redovisat i kapitel 7 och i avsnitt 15.3.2 är det i och för sig svårt att dra några säkra slutsatser kring migrationsmönster, men ToR-utredningen kom ändå fram till den övergripande trenden att rörligheten över gränserna tenderar att öka. En inskränkning av den ekonomiska möjligheten att utnyttja sin rätt till fri rörlighet enligt EUF-fördraget och rörlighetsdirektivet skulle alltså komma i en tid då vi av allt att döma ser en ökad rörlighet, även i gruppen äldre.

Ett upphörande av exporten kan få konsekvenser för Sveriges relationer till framför allt våra närmaste grannländer där det stora flertalet av svenska garantipensionärer bor. Även pensionssystemen i dessa länder är i dag inrättade utifrån en grundtanke i förordning 883/2004 om att ålderspensioner ska samordnas på ett sätt som innebär att en försäkrad har möjlighet att ta med sig intjänad pension från respektive medlemsstat. Ett upphörande kan medföra ökade kostnader för dessa länders sociala trygghets- och biståndssystem, samtidigt som dessa länder fortsatt exporterar sina motsvarande pro rata-beräknade ”grundpensioner” i andra medlemsstater. Det kan nämnas att antalet mottagare av finsk folkpension (som liknar den svenska garantipensionen) i Sverige är större än antalet mottagare av svensk garantipension i Finland. Antalet mottagare av finsk folkpension i Sverige uppgick i december 2018 till drygt 25 000 personer⁶ medan det fanns drygt 17 000 mottagare av svensk garantipension i Finland i december 2018.

Den möjlighet till indragen export som följer av EU-domstolens avgörande berör endast personer födda år 1938 och senare. Det innebär att personer födda 1937 eller tidigare inte får sin garantipension indragen vid bosättning i en annan medlemsstat men att personer födda 1938 eller senare inte längre får garantipensionen utbetald vid en sådan bosättning. Mot bakgrund av att förhållandena under intjänandetiden varit i stort sett identiska för många i de olika grupperna framstår en sådan skillnad som mycket svärförklarlig utifrån ett systematiskt perspektiv. Dessutom kan den med fog uppfattas som mycket orättvis.

⁶ Uppgift från Folkpensionsanstalten.

Det finns således ett antal skäl som talar för att garantipensionen fortsatt ska exporteras, även om våra förslag inte genomförs och garantipensionen fortsatt ska vara en minimiförmån.

Samtidigt finns det skäl häremot. Ett sådant argument är närmast systematiskt, dvs. att förmånerna är bosättningsbaserade och att det är en grundläggande princip i socialförsäkringsbalken att de endast ska betalas ut vid bosättning i Sverige. Av förarbetsuttalandena framgår att det grundläggande syftet med garantipensionen är att tillförsäkra äldre personer bosatta i Sverige en form av minimipension under förutsättning att de före pensioneringen har haft en rimlig anknytning till Sverige.⁷ Även i fråga om garantipension till omställningspension anges på liknande sätt i förarbetena att efterlevande till avlidna som har tjänat in endast låg eller ingen inkomstgrundad pension ska ges ett visst ekonomiskt stöd under en begränsad tid efter ett dödsfall förutsatt att den avlidne haft någon anknytning till Sverige och utges endast till den som är bosatt i Sverige.⁸ Om det inte bedöms föreligga någon EU-rättslig skyldighet att betala ut garantipensionsförmåner vid bosättning i en annan medlemsstat saknas det anledning att fortsätta med utbetalningarna. Detta skulle kunna anses ligga i linje med förmånens syfte enligt ovan. Förmånerna är skattefinansierade, dvs. finansierade av personer som är skattskyldiga i Sverige. För att bibehålla förmånernas legitimitet hos skattebetalarkollektivet kan man argumentera för att de endast bör betalas ut i Sverige i enlighet med förmånernas ovan nämnda syften. Detta skulle i synnerhet kunna anses gälla när, enligt vår bedömning i kapitel 8, den allmänna acceptansen för förmånerna riskerar att urholkas vid en bibehållen minimiförmån på grund av ett mindre påtagligt krav på anknytning till Sverige. Det skulle då kunna hävdas att legitimiteten kan stärkas genom att slopande av möjligheten att betala ut förmånerna vid bosättning i en annan medlemsstat.

Ett annat i grunden liknande skäl handlar om att en slopad export skulle kunna innebära en besparing. Export av garantipension innebär att försäkringskostnaderna blir högre än om förmånerna inte exporteras. Det innebär således en besparing att upphöra med utbetalningarna till utlandet. Som vi har utvecklat i konsekvensanalysen är det inte säkert hur stor den här besparingen blir eftersom den påverkas av hur andra grundtrygghetsförmåner utnyttjas och av i vad

⁷ Prop. 1997/98:152, s. 79.

⁸ Prop. 1999/2000:91, s. 142.

mån en sådan förändring innebär att individer som annars skulle lämnat landet stannar kvar eller flyttar tillbaka (se avsnitt 15.5).

De argument som kan anföras för en slopad export måste ställas mot de skäl som talar för att bibehålla exporten vid en samordning av garantipensionen som en minimiförmån. Vid en samlad bedömning är det vår slutsats att argumenten för en fortsatt utbetalning klart överväger. Vi gör alltså den bedömningen att förmånerna fortsatt bör få kunna betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat.

Strider ett införande av nationella regler mot EU-rätten?

En fråga som inställer sig är om nationella regler som möjliggör en mer vidsträckt export än bestämmelserna i förordningen är tillåtna enligt EU-rätten. Samordningsbestämmelserna handlar om just samordning. De har inte till syfte att harmonisera medlemsstaternas system för social trygghet utan det området utgör nationell kompetens. På områden som inte omfattas av samordningsbestämmelserna, eller i frågor där samordningsbestämmelserna är tysta, får det anses vara okontroversiellt att medlemsstaterna själva får utforma sitt nationella regelverk. Se t.ex. EU-domstolens dom i målet *Salgado González*⁹ där det uttalas att det i avsaknad av harmonisering på unionsnivå ankommer på lagstiftaren i varje medlemsstat att själv bestämma bl.a. villkoren för rätten till förmåner. Vid utövandet av denna rättighet måste medlemsstaterna likväl beakta unionsrätten, i synnerhet bestämmelserna om rätten för varje unionsmedborgare att fritt röra och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.¹⁰

Redan dessa utgångspunkter talar för att en medlemsstat kan införa förmånligare regler än vad som följer av samordningsbestämmelserna och att Sverige därför i sin nationella lagstiftning skulle kunna föreskriva att garantipension och garantipension till omställningspension kan betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat.

EU-domstolen har i ett antal rättsfall uttalat sig om situationer där EU-rätten inte har ansetts hindra icke-behöriga medlemsstater att utge sociala trygghetsförmåner. Med behörig medlemsstat (i motsats till en icke-behörig medlemsstat) avses den stat vars lagstiftning är tillämplig på den berörda personen enligt de s.k. lagvals-

⁹ Dom *Salgado González* (C-282/11, EU:C:2013:86).

¹⁰ *Salgado González*, punkterna 36 och 37 och däri angiven rättspraxis.

bestämmelserna i artikel 11 i förordning 883/2004. I artikel 11 anges också att de personer på vilka förordningen tillämpas ska omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning. En icke-förvärvsaktiv pensionär omfattas av lagstiftningen i bosättningslandet. En person som har tjänat in försäkringstid för garantipension genom bosättning men därefter bosätter sig i en annan medlemsstat omfattas således inte av svensk lagstiftning i samordningsbestämmelsernas mening. I 4 kap. 5 § socialförsäkringsbalken anges att om det av förordning 883/2004 följer att en person omfattas av lagstiftningen i en annan stat så är personen inte försäkrad för sådana förmåner enligt balken.

Den slutsats som kan dras av EU-domstolens praxis, som i samtliga fall har rört migrerande arbetstagare, är följande. Det finns inget som hindrar att en icke-behörig medlemsstat med stöd av sin nationella lagstiftning beviljar bosättningsbaserade förmåner (de aktuella målen har rört familjeförmåner och pension) till en i staten bosatt migrerande arbetstagare förutsatt att lagstiftningen inte uppställer krav på anställning eller försäkring i form av erläggande av avgiftsbetalningar. Om den icke-behöriga medlemsstaten vill försäkra även migrerande arbetstagare som omfattas av lagstiftningen i arbetslandet men är bosatta i den icke-behöriga medlemsstaten får den senare staten, även om den nationella lagstiftningen uppställer krav på avgiftsbetalningar, inte tillämpa detta krav på den migrerande arbetstagaren då denne annars riskerar att bli skyldig att betala avgifter både i arbets- och bosättningslandet. I målet *Hudzinski och Wawrzyniak* fann domstolen att den icke-behöriga medlemsstaten har möjlighet att bevilja en förmån även när de berörda personerna inte ens var bosatta i den medlemsstaten men i stället uppfyllde andra nationella förmånsvillkor (i det aktuella målet rörde det villkoret att vara obegränsat skattskyldig till inkomstskatt den staten). Om medlemsstaten, som alltså enligt EU-rätten inte är skyldig att utge förmåner, vid sådana förhållanden ändå medger att en förmån i den angivna situationen får betalas ut får medlemsstaten inte åberopa en nationell regel som helt förbjuder utgivande av förmåner om personen uppbär en motsvarande förmån i ett annat land utan en sådan bestämmelse ska tillämpas så att förmånens storlek sätts ned med det förmånsbelopp som uppbärs i den andra medlemsstaten. Den icke-behöriga

medlemsstaten kan inte utge förmåner om det uppstår en kumulering av samma kategori förmåner avseende samma försäkringsperioder.¹¹

En slutsats av dessa rättsfall är att de är förenliga med att Sverige i sin nationella lagstiftning skulle införa en möjlighet att betala ut garantipension och garantipension till omställningspension till personer bosatta i andra medlemsstater. Garantipensionen är skattefinansierad, det uppställs inga villkor om anställning eller försäkring i form av avgiftsbetalningar för att tjäna in eller ha rätt till förmånen. Det finns ingen risk för kumulering av rätt till förmåner grundade på samma försäkringsperioder. Trots att de angivna rättsfallen avsåg migrerande arbetstagare finns det ingen anledning att göra en annan bedömning i fråga om migrerande icke-förvärvsaktiva unionsmedborgare.

För det fall Sverige skulle införa bestämmelser som möjliggör utbetalning av garantipension och garantipension till omställningspension till andra medlemsstater uppkommer frågan hur en sådan reglering förhåller sig till regleringen i 4 kap. 5 § socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen utesluter uttryckligen rätt till svenska förmåner om personen omfattas av ett annat lands lagstiftning och där är försäkrad för motsvarande förmåner. Högsta Förvaltningsdomstolen har i målet *HFD 2014 ref. 64* berört tolkningen av 4 kap. 5 § socialförsäkringsbalken. Målet rörde en kvinna som arbetat i Lettland och uppbar lettiska familjeförmåner. Hon flyttade så småningom till Sverige och var då föräldraledig från sin lettiska anställning. I Sverige ansökte hon om barnbidrag. Detta nekades av Försäkringskassan med hänvisning till att hon uppbar lettisk föräldrapenning och därmed omfattades av den lettiska socialförsäkringen och därför inte kunde vara försäkrad i Sverige. Med hänvisning till målen *Bosmann*, samt *Hudzinski och Wawrzyniak* fann HFD att kvinnans och barnets anknytning till Sverige var starkare än Hudzinskis och Wawrzyniaks anknytning till Tyskland och att det inte kan anses förenligt med EU-domstolens praxis att kvinnans rätt till barnbidrag helt ska falla bort av den anledning att hon omfattas av ett annat lands lagstiftning på området och att barnbidrag därför ska beviljas med ett belopp motsvarande skillnaden mellan det svenska och det lettiska barn-

¹¹ Dom *Bosmann*, C-352/06, EU:C:2008:290, dom *von Chamier-Glisczinski*, C-208/07, EU:C:2009:455, dom *Hudzinski och Wawrzyniak*, C-611/10 och C-612/10, EU:C:2012:339 och dom *Franzen, Giesen och van den Berg*, C-382/13, EU:C:2015:216.

bidraget. EU-domstolen har därefter i målet *van den Berg, Giesen och Franzen*¹² avseende en liknande nederländsk bestämmelse uttalat att artiklarna 45 och 48 i EUF-fördraget inte utgör hinder mot en nationell bestämmelse enligt vilken en i staten bosatt migrerande arbetstagare som omfattas av lagstiftningen i den stat där denne är anställd inte omfattas av den allmänna socialförsäkringen i bosättningsmedlemsstaten. Domstolen uttalade också att lagvalbestämmelserna dock utgör hinder för att en medlemsstat i vilken migrerande arbetstagare är bosatt och som inte är behörig enligt lagvalsbestämmelserna uppställer som villkor för att en sådan arbetstagare ska beviljas rätt till ålderspension, att denne är försäkrad vilket innebär erläggande av obligatoriska avgifter. EU-domstolens uttalanden i denna dom ger alltså stöd för principen att även icke-behöriga medlemsstater med stöd av nationell lagstiftning kan utge socialförsäkringsförmåner. I händelse av att Sverige inför en möjlighet att betala ut garantipension och garantipension till omställningspension vid bosättning i en annan medlemsstat bör det övervägas om detta innebär att 4 kap. 5 § socialförsäkringsbalken måste ses över eller om en sådan exportbestämmelse kan anses utgöra en specialbestämmelse i förhållande till den generella regleringen i 4 kap. 5 § i balken och därför ska tillämpas oavsett innehållet i sistnämnda lagrum.

Finns det skäl att över tid överväga en annan lösning?

Med hänsyn till de skäl som talar för ett upphörande av exporten av de aktuella förmånerna kan man fråga sig om ett lämpligt alternativ i stället vore att endast övergångsvis möjliggöra export.

En grundtanke skulle då vara att enskilda individer skulle få möjlighet att inrätta sig efter de nya förutsättningarna, varför förändringen skulle vara mer acceptabel. Ett annat skäl skulle kunna vara att en bibehållen minimiförmån över tid inte skulle kunna grundas på samma fasta anknytning till Sverige, varför legitimiteten för förmånen i ökande grad skulle kräva fortsatt bosättning för utbetalning.

Det är dock långt ifrån oproblemiskt att nu föreslå en sådan övergångslösning. Det skulle, tekniskt sett, kunna finnas olika konstruktioner. Ett alternativ skulle vara att under en kortare eller längre övergångstid betala ut förmåner vid bosättning i andra medlems-

¹² Dom *van den Berg, Giesen och Franzen*, C-95/18 och C-96/18, EU:C:2019:767.

stater – och därefter helt upphöra med detta. Ett problem med en sådan lösning är svårigheten att bedöma vad som i så fall skulle vara en lämplig tid. Särskilt för de personer som redan uppbär garantipension är dessutom möjligheterna att förändra sin ekonomiska situation i praktiken obefintliga. Även för en person som nu planerar att efter pensionen bosätta sig i en annan medlemsstat är det i de flesta fall mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att kompensera förlusten av garantipensionen genom andra förmåner eller genom förvärvsarbete. En övergångstid skulle därför inte i realiteten få en mildrande effekt, i vart fall inte om den inte var mycket lång.

Om man i stället skulle välja att knyta rätten till export till vilket år man är född, dvs. att personer födda senast ett visst år skulle ha möjlighet att få förmånerna utbetalade till sig vid bosättning i en annan medlemsstat men personer födda senare skulle sakna den rätten, uppkommer svåra gränsdragningsproblem. Det rör sig främst om att personer som har tjänat in garantipension, med hänsyn till den ordning som rått under lång tid och som har inrättat sig efter att förmånen kommer att betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat.

Ett tredje alternativ skulle kunna vara att knyta exportmöjligheten till försäkringstid som tjänats in före ett visst datum framåt i tiden. Man skulle t.ex. kunna föreskriva att garantipension får betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat i den omfattning som försäkringstid tjänats in före ett visst datum och således inte beakta försäkringstid som tjänats in senare. Detta skulle ge en långsam 40-årig utfasning av exporten av garantipensionen. Konsekvenserna för den enskilde pensionären skulle inte bli så dramatisk som enligt de två föregående alternativen där pensionären antingen har rätt till förmånen vid bosättning i en annan medlemsstat eller helt saknar en sådan rätt.

Trots att en sådan lösning är rimligare utifrån ett förväntansperspektiv anser vi dock att det inte för närvarande finns skäl att genomföra den. Med den utformning av exporten som föreslås nedan kommer anknypningen till Sverige att kunna upprätthållas över tid, eftersom den exporterade förmånen endast kommer att grundas på försäkringstid i Sverige. Skälen för en successiv utfasning av rätten till export blir därmed avsevärt svagare.

12.4 Beräkning av ersättningsbeloppet vid utbetalning av garantipension för personer bosatta i andra medlemsstater

Bedömning: Garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension som betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat bör med vissa undantag beräknas enligt nationella svenska bestämmelser om beräkning av dessa förmåner. Det treåriga kvalifikationsvillkoret för att ha rätt till förmånen bör kunna uppfyllas genom sammanläggning av försäkringstid i andra medlemsstater förutsatt att det finns minst ett år med svensk försäkringstid.

Den som redan uppbär garantipension eller garantipension till omställningspension i en annan medlemsstat bör vara skyddad på så sätt att förmånen inte får beräknas till ett lägre belopp annat än om de belopp som ingår i beräkningsunderlaget ändras eller om prisbasbeloppet eller personens civilstånd ändras.

Skälen för bedömningen: För det fall våra förslag om grundpension och grundpension till omställningspension inte genomförs utan man i stället väljer att fortsatt hantera garantipensionen och garantipension för omställningspension som minimiförmåner, men följer vår bedömning att man då bör införa nationella bestämmelser som möjliggör att garantipension kan lämnas till personer som är bosatta i andra medlemsstater, redovisar vi i det följande hur sådana förmåner då bör beräknas.

Om Sverige väljer att betala ut garantipension vid bosättning utomlands är det vår bedömning att man inte bör betala ut beloppet beräknat i enlighet med artikel 58 i förordning 883/2004. Anledningen är att en beräkning av förmåner på det sättet inte är förenlig med garantipensionens grundläggande syfte att tillförsäkra äldre personer en form av minimipension under förutsättning att de före pensioneringen har haft en rimlig anknytning till Sverige eller i fråga om efterlevande i de fall den avlidne har haft en anknytning till Sverige. Det är därför enligt vår mening rimligt att i sådana fall betala ut förmånerna i relation till försäkringstiden i Sverige enligt socialförsäkringsbalkens regler. Det skulle alltså medföra att en person med

svensk garantipension beräknad enligt artikel 58 skulle få sin pension omräknad vid flytt till en annan medlemsstat.

I enlighet med vad som anförts ovan ankommer det på medlemsstaterna att, med beaktande av unionsrätten, själva utforma villkoren för rätten till och beräkningen av sina socialförsäkringsförmåner. Utgångspunkten vid en export av garantipension bör vara att den i så fall ske i enlighet med bestämmelserna i 67 och 81 kap. socialförsäkringsbalken.

Att vid export enbart beakta bosättningsstid i Sverige¹³ bedöms vara förenligt med EU-rätten, eftersom det inte kan anses vara diskriminerande gentemot medborgare i andra medlemsstater och då det i praktiken innebär att beräkningen görs på samma sätt som enligt de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepensioner i samordningsbestämmelserna.

Enligt vår mening förhåller det sig dock annorlunda när det gäller kvalifikationsvillkoret om minst tre års svensk bosättning för rätt till garantipension enligt 67 kap. 2 § eller 81 kap. 3 § socialförsäkringsbalken. Regeringen uttalade i propositionen om den tillfälliga lagen att rätten att få garantipension utbetald vid bosättning i en annan medlemsstat framöver helt skulle grundas på nationell lagstiftning och inte på samordningsbestämmelserna. Regeringen gjorde bedömningen att villkoret om tre års bosättning i Sverige således borde vara uppfyllt för att förmånen ska kunna lämnas vid bosättning utanför Sverige.¹⁴ På samma sätt som det följer av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepensioner enligt förordning 883/2004 att sådana förmåner betalas ut i förhållande till försäkringstiden i respektive land så är sammanläggning av perioder en av de grundläggande principer som samordningsbestämmelserna bygger på. Enligt artikel 6 ska i de fall erhållande eller bibehållande av en förmån villkoras av att försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder fullgjorts, den behöriga institutionen i nödvändig utsträckning beakta perioder som har fullgjorts enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat. Att uppställa villkor i form av tre års svensk bosättning för möjligheten att få garantipension utbetald i en annan medlemsstat torde därför inte vara förenligt med EU-rätten. Dock

¹³ Undantag i fråga om beräkning av försäkringstid för vissa situationer finns i 67 kap. 6–13 §§ socialförsäkringsbalken.

¹⁴ Prop. 2017/18:275, s. 13 f.

bör minst ett av dessa år vara uppfyllt enligt svensk lagstiftning för att sammanläggning ska ske (jfr artikel 57 i förordning 883/2004).

Vidare uppkommer frågan om några avvikelser bör göras i fråga om vilka utländska förmånsbelopp som ska beaktas vid beräkningen av garantipension vid utlandsutbetalning av förmånerna. Enligt 67 kap. 16 och 17 §§ socialförsäkringsbalken ska i beräkningsunderlaget för garantipension ingå allmän obligatorisk ålderspension enligt utländsk lagstiftning som inte är att jämställa med garantipension enligt socialförsäkringsbalken, efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning samt förmåner som lämnas till försäkrade enligt utländsk lagstiftning och som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet. Av 81 kap. 9 § första stycket balken följer att beräkningen av garantipensionen till omställningspension ska grunda sig på den inkomstgrundade omställningspension som den efterlevande har rätt till. Enligt 81 kap. 9 § andra stycket ska med inkomstgrundad omställningspension avses sådan efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning som inte kan likställas med garantipension enligt 81 kap. Enligt den tillfälliga lagen gäller nämnda bestämmelser inte i fråga om sådana utländska förmåner enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat. Detta motiverades med att de personer som uppbar garantipension i utlandet fortsatt skulle få förmånerna med oförändrade belopp i avvaktan på resultatet av vår utredning och att eventuell ändrad lagstiftning börjar gälla.

Om garantipension trots våra förslag bibehålls som minimiförmåner framöver gäller alltså inte förutsättningen över tid att förmånerna vid export bör betalas ut med oförändrade belopp. Utgångspunkten är i stället som nyss nämnts att de bör betalas ut i enlighet med lagstiftningen i socialförsäkringsbalken varvid även angivna förmåner som tjänats in i andra medlemsstater bör beaktas. Vår bedömning är att detta inte är diskriminerande och förenligt med EU-rätten. Därför bör 67 kap. 16 och 17 §§ och 81 kap. 9 § socialförsäkringsbalken i dessa fall tillämpas i enlighet med sina ordalydelser så att även utländska förmånsbelopp enligt lagstiftningen i andra medlemsstater beaktas vid beräkningen. En sådan tillämpning skulle sannolikt medföra att utgiften för exporten av garantipension minskar.

Det förhåller sig dock annorlunda med de personer som vid den tillfälliga lagens upphörande vid utgången av år 2020 uppbar garantipension i en annan medlemsstat. Som vi anfört ovan anser vi att det finns ett särskilt intresse att skydda dessa. Många av dem riskerar att få en

försämrad privatekonomi som de inte kunnat förutse eller planera för. Det kan röra sig om personer som vid pensioneringen har lämnat Sverige och inrättat sina liv i ett annat land med förutsättningen att de uppbär svensk garantipension. Även om personerna, beroende både på personliga omständigheter och lagstiftningen i bosättningslandet, i vissa fall kan få del av förmåner eller socialt bistånd i detta land så kan det vara svårt eller omöjligt för en ålderspensionär att skaffa sig alternativa inkomster som kompenserar för den förlorade garantipensionen. En omräkning av dessa personers pension som tar hänsyn till pensioner från andra medlemsstater skulle i många fall leda till en försämring eller i vissa fall ett upphörande av garantipensionen. För dessa pensionärer bör garantipensionen därför fortsatt betalas ut i enlighet med föreskrifterna i den tillfälliga lagen. En följd av resonemanget är dock att det krävs en oavbruten bosättning i en annan medlemsstat. För den som åter bosätter sig i Sverige bör skyddsregleringen upphöra.

13 Uppehållsrätt som krav för rätt till sociala trygghetsförmåner

13.1 Samordningsbestämmelserna och uppehållsrätten – inledning

Enligt utredningsdirektiven ska vi bedöma möjligheten att införa krav på uppehållsrätt i Sverige för rätt till garantipension för den som är född 1938 eller senare, garantipension för den som är född 1937 eller tidigare, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Vi ska därvidlag utarbeta nödvändiga författningsförslag och, med beaktande av de förslag i fråga om krav på uppehållsrätt som har lämnats i betänkandet SOU 2017:5, föreslå en enhetlig lagteknisk lösning.

Frågan om införande av ett krav på uppehållsrätt i Sverige är relevant endast vid en i övrigt oförändrad garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension samt i fråga om sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, eftersom förmånerna i enlighet med artikel 58 i förordning 883/2004 endast betalas ut vid bosättning i den behöriga medlemsstaten (i fråga om den bedömningen se vidare avsnitt 5.2). I fråga om rätten till garantipension för den som är född 1937 eller tidigare blir frågan alltså inte relevant. Detsamma gäller om man väljer att genomföra de förändringar vi föreslår i kapitel 9 och 10 – grundpension och grundpension till omställningspension. Skälen till detta är att det till följd av att dessa förmåner ska samordnas enligt de allmänna bestämmelserna om samordning i förordning 883/2004 finns en skyldighet att betala ut dem till personer som är bosatta i andra medlemsstater. Det skulle vara främmande att införa ett krav på uppehållsrätt i den utbetalande medlemsstaten för sådana förmåner som får betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat.

Detsamma måste sägas om man förändrar de nuvarande reglerna och inför en möjlighet till utbetalning i andra medlemsstater i den svenska nationella lagstiftningen, dvs. en så kallad exportmöjlighet (se vidare kapitel 12). Även i denna situation måste ett krav på uppehållsrätt för tillgång till dessa förmåner anses vara främmande.

Förutsättningarna för våra vidare överväganden är alltså att man lämnar nuvarande regler om garantipension för den som är född 1938 eller senare, garantipension till omställningspension och sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning oförändrade.

En utgångspunkt för våra bedömningar är den unionsrättsliga regleringen av uppehållsrätten. I avsnittet gör vi också en genomgång av förhållandet mellan samordningsbestämmelserna och rörlighetdirektivet med tonvikt på EU-domstolens rättspraxis. Detta presenteras i avsnitt 13.2. Eftersom uppehållsrätten som begrepp redan förekommer i svensk lagstiftning har den redan existerande svenska tillämpningen betydelse för om kravet bör införas även i den svenska socialförsäkringslagstiftningen. Därför redogör vi i avsnitt 13.3 för hur begreppet förekommer och tillämpas i främst utlänningslagen och folkbokföringslagen. Där sammanfattas också de förslag om införande av krav på uppehållsrätt som lämnades av ToR-utredningen samt vissa av den utredningens bedömningar. Avslutningsvis redovisar vi i avsnitt 13.4 våra bedömningar i fråga om införandet av ett krav på uppehållsrätt.

13.2 Den EU-rättsliga regleringen

Den fria rörligheten och principen om icke-diskriminering

En grundläggande princip inom EU-samarbetet är den fria rörligheten för unionsmedborgare. Enligt artikel 21.1 i EUF-fördraget ska varje unionsmedborgare ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. För arbetstagare finns en särskild bestämmelse i artikel 45 enligt vilken fri rörlighet för arbetstagare ska säkerställas inom unionen, vilket innebär att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställ-

ningsvillkor. Begränsningar i arbetstagares fria rörlighet får endast göras av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

En annan grundläggande princip är den om likabehandling eller icke-diskriminering. Enligt artikel 18 ska inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Med diskriminering avses inte endast direkt diskriminering utan även indirekt diskriminering som innebär att en nationell bestämmelse förvisso medborgarskapsmässigt är neutral men där medlemsstatens egna medborgare i en gränsöverskridande situation har en gynnad position jämfört med andra medlemsstaters medborgare i samma situation. EU-domstolen har utvecklat en praxis enligt vilken diskriminerande lagstiftning under vissa förutsättningar kan accepteras. Icke-ekonomiskt aktiva unionsmedborgare omfattas av bestämmelsen.¹

Bestämmelser om icke-diskriminering finns även i förordning 883/2004 (artikel 4), i förordning 492/2011 om arbetstagares fria rörlighet inom unionen (artikel 7) samt i rörlighetsdirektivet (artikel 24).

Rörlighetsdirektivet

I rörlighetsdirektivet² regleras de närmare villkoren för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, rätten att permanent uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, och begränsningar i dessa rättigheter med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Den som omfattas av direktivet har en grundläggande rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass (artikel 6.1).

För att en icke-ekonomiskt aktiv unionsmedborgare och dennes familjemedlemmar ska ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader, krävs att

¹ Se EU-domstolens dom i målet *Martínez Sala* (C-85/96, EU:C:1998:217).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

unionsmedborgaren har tillräckliga tillgångar för sig och familjemedlemmarna för att inte bli en belastning för den mottagande statens sociala biståndssystem under vistelsen samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i medlemsstaten (artikel 7). Som en bakgrund till bestämmelsen anges i ingressen till rörlighetsdirektivet bl.a. att personer som utövar sin rätt till fri rörlighet inte bör bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen och att uppehållsrätt under längre tid än tre månader därför bör vara underkastad villkor (skäl 10). Medlemsstaterna får inte fastställa något fast belopp som de anser vara ”tillräckliga tillgångar”, utan de måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. Detta belopp får i varje fall inte överstiga den beloppsgräns under vilket medborgare i den mottagande medlemsstaten är berättigade till socialt bistånd eller, om detta kriterium inte kan tillämpas, minimipensionen i den mottagande medlemsstaten (artikel 8.4).

Kommissionen har tagit fram en vägledning³ som bl.a. anger ett antal faktorer som är relevanta vid bedömningen av om en person är en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Som sådana relevanta faktorer anges i vägledningen bl.a. förmånens varaktighet och belopp, längden av vistelsen i medlemsstaten samt den personliga situationen i övrigt. Kommissionen har även lämnat en viss vägledning när det gäller kravet på i fråga om heltäckande sjukförsäkring, där det anges att försäkringen kan vara offentlig eller privat, att den ska vara heltäckande och inte belasta de offentliga finanserna i den mottagande medlemsstaten samt att proportionalitetsprincipen ska beaktas.

Uppehållsrätten under de första tre månaderna (dvs. enligt artikel 6) varar så länge unionsmedborgaren eller dennes familjemedlemmar inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem (artikel 14.1.). Uppehållsrätten därefter varar så länge villkoren i artikel 7 är uppfyllda, men en kontroll av om villkoren är uppfyllda får inte genomföras systematiskt och får endast göras i de särskilda fall då det finns rimliga tvivel om huruvida en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller dem (artikel 14.2.). En utvisningsåtgärd ska inte vara den automatiska följden av att

³ Europeiska kommissionen (2009). Meddelande till Europaparlamentet och Rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM (2009) 313.

unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har anlitat det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten (artikel 14.3). Utvisningsåtgärder får inte alls vidtas mot arbetstagare, egenföretagare eller för arbetssökande så länge som en person i den sistnämnda kategorin kan styrka att han eller hon söker arbete och verkligen har möjlighet att få en anställning (artikel 14.4). Som en bakgrund till dessa bestämmelser anges bl.a. följande i ingressen till direktivet (skäl 16). Så länge de personer som omfattas av rätten till bosättning inte utgör en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem bör de inte utvisas. Därför får en utvisningsåtgärd inte vara en automatisk följd av anlitandet av det sociala biståndssystemet. Den mottagande medlemsstaten bör bedöma om det är fråga om tillfälliga svårigheter och beakta bosättningsens längd, personens personliga omständigheter och storleken på det bidrag som har beviljats, när de bedömer huruvida personen ifråga blivit en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem och bör utvisas.

Unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ska ha permanent uppehållsrätt där och är då inte underkastad villkoren i bl.a. artiklarna 7 och 14 (artikel 16.1). Vissa personer ges permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, även om de inte har varit bosatta där under en fortlöpande period av fem år (artikel 17).

Rörlighetsdirektivets bestämmelser om likabehandling (artikel 24) innebär bl.a. följande. Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen (dvs. förordningar och direktiv) ska alla unionsmedborgare som enligt direktivet uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Den mottagande medlemsstaten är dock inte skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader och inte heller för arbetssökande med bibehållen uppehållsrätt därefter.

Förordning 492/2011 om arbetstagares fria rörlighet inom unionen

Förordning 492/2011⁴ syftar till att genomföra arbetstagares fria rörlighet inom unionen (jfr artikel 45 och 46 i EUF-fördraget). Enligt ingressen till förordningen krävs för att nå detta mål att man avskaffar all diskriminering på grund av nationalitet mellan arbetstagare i medlemsstaterna vad avser anställning, avlöning och andra arbets- och anställningsvillkor och att arbetstagarna får rätt att röra sig fritt inom unionen för att ta anställning, med förbehåll för de begränsningar som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa (skäl 2). I förordningen föreskrivs bl.a. att arbetstagare ska åtnjuta samma sociala förmåner som landets medborgare (artikel 7.2).

I förordningens kapitel om anställning, likabehandling och arbetstagarnas familjer finns en bestämmelse som behandlar arbetstagarnas familjer. Enligt bestämmelsen ska barnen till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat ha tillträde till denna stats allmänna skolor, lärlingsutbildning och yrkesskolekurser på samma villkor som medborgarna i denna stat, om barnen bor där samt att medlemsstaterna ska främja alla bemödanden att göra det möjligt för dessa barn att delta i utbildningen under bästa möjliga förhållanden (artikel 10). EU-domstolen har tolkat bestämmelsen på så sätt att en unionsmedborgare som inte är anställd men tidigare har varit det i medlemsstaten kan ha en härledd uppehållsrätt i staten, om han eller hon är förälder och vårdnadshavare till barn som genomgår en utbildning i staten. Förälderns härledda rätt enligt förordningen gäller även om han eller hon inte skulle uppfylla rörlighetsdirektivets kriterier för uppehållsrätt.⁵

När det gäller rätt till sådana sociala förmåner som inte utgör sociala trygghetsförmåner enligt förordning 883/2004 kan en arbetstagare åberopa likabehandling enligt förordning 492/2011 eftersom artikel 7.2 i sistnämnda förordning föreskriver rätt till likabehandling i fråga om ”sociala förmåner”, som är ett vidare begrepp.⁶

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.

⁵ EU-domstolens dom i målet *Teixeira* (C-480/08, EU:C:2010:83).

⁶ Se t.ex. EU-domstolens dom i målet *Hoeckx* (C-249/83, EU:C:1985:139).

Hur förhåller sig rörlighetsdirektivet och samordningsbestämmelserna till varandra?

Frågan om en medlemsstat kan förena beviljandet av en förmån med ett krav på uppehållsrätt i medlemsstaten är en fråga om förhållandet mellan rörlighetsdirektivet och samordningsbestämmelserna. När det gäller detta förhållande har det funnits oklarheter rörande hur bosättningsbegreppet i samordningsbestämmelserna har förhållit sig till kravet på uppehållsrätt i rörelsedirektivet. Denna oklarhet kan beskrivas enligt följande. Av samordningsbestämmelserna framgår att den som är icke-ekonomiskt aktiv ska omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt (artikel 11 i förordning 883/2004). Det innebär att den enskilde som huvudregel ska ha rätt till det landets förmåner. Denna rätt gäller enligt förordningens bestämmelse om likabehandling på samma villkor som det landets egna medborgare (artikel 4). Om medlemsstaterna har skilda uppfattningar om var en person ska anses vara bosatt, ska de i samförstånd fastställa var den berörda personen har sina huvudsakliga intressen (artikel 11 i förordning 987/2009). Detta är emellertid en annan prövning än den som enligt rörelsedirektivet avgör om en person har uppehållsrätt i ett land, där det för icke-ekonomiskt aktiva personer i stället är relevant om personen har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna. För att en person ska anses vara bosatt i en medlemsstat enligt förordningen och få tillgång till bosättningsbaserade förmåner, krävs alltså inte att han eller hon har uppehållsrätt där. En person som saknar uppehållsrätt kan emellertid enligt rörelsedirektivets bestämmelser avvisas från medlemsstaten om denne blir en belastning för det sociala biståndssystemet i den staten.

En annan oklarhet om hur de båda rättsakterna förhåller sig till varandra är att det finns en osäkerhet beträffande vilka förmåner som ska anses omfattas av begreppet ”det sociala biståndssystemet” i rörelsedirektivet samt hur detta begrepp förhåller sig till de förmånskategorier som förekommer i samordningsbestämmelserna, t.ex. sociala trygghetsförmåner, hybridförmåner och socialhjälp.

De frågorna som vi redogjort för ovan har belysts i ett antal domar från EU-domstolen. Dessa domar redovisas nedan.

*EU-domstolens dom i målet Brey*⁷

I *Brey*-målet var frågorna till EU-domstolen dels om den österrikiska tilläggsersättningen som är en hybridförmån var en förmån inom det sociala biståndssystemet, dels om vilka förhållanden en belastning för värdstaten föreligger. Målet rörde den tyske medborgaren Brey som var en pensionär och som med sin fru flyttade från Tyskland till Österrike. Han hade en låg pension från Tyskland. Under tiden han bodde i Tyskland fick han ett tillägg till sin låga pension, ett tillägg som upphörde när han flyttade till Österrike. Han ansökte därför om den österrikiska tilläggsersättningen men fick avslag. Motiveringen var att han på grund av en otillräcklig pension kunde bli en orimlig belastning för det österrikiska biståndssystemet.

I målet konstaterade EU-domstolen att en medlemsstat får ha krav på uppehållsrätt för att bevilja icke förvärvsaktiva unionsmedborgare socialt bistånd, så länge de nationella kraven är förenliga med EU-rätten. EU-domstolen konstaterade att den österrikiska tilläggsersättningen, som är en hybridförmån, omfattas av begreppet socialt bistånd i rörlighetsdirektivet. Domstolen menade att rörlighetsdirektivets krav att den som inte har ställning som arbetstagare måste ha tillräckliga tillgångar bygger på idén att den fria rörligheten kan begränsas med hänsyn till medlemsstaternas legitima intressen – i detta fall att skydda sina offentliga finanser. Vid sådana förhållanden kan begreppet sociala biståndssystem inte begränsas till endast sådana förmåner som inte omfattas av samordningsbestämmelserna. Domstolen uttalade att begreppet ”sociala biståndssystem” ska tolkas så att det avser samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå, och som sådana personer vänder sig till som inte förfogar över tillräckliga tillgångar för att försörja sig och sin familj, och därför riskerar att belasta de offentliga medlen i den mottagande medlemsstaten under den tid de vistats där och att påverka nivån på de bistånd som denna stat totalt kan ge. Domstolen konstaterade att eftersom Brey ansökte om en förmån för att han hade otillräcklig pension kunde han bli en orimlig belastning för det österrikiska biståndssystemet.

Den andra frågan i målet handlade om vid vilka förhållanden en person blir en belastning för medlemsstatens biståndssystem, vilket kan leda till att denne inte längre har uppehållsrätt i landet. EU-

⁷ *Brey* (C-140/12, EU:C:2013:565).

domstolen konstaterade att det inte är tillåtet för myndigheterna att automatiskt neka en icke förvärvsaktiv person en förmån, även om ansökningen om en förmån i sig tyder på att den enskilde saknar tillräckliga tillgångar och därmed skulle kunna bli en orimlig belastning för medlemsstatens sociala biståndssystem. En utvisningsåtgärd får inte vara den automatiska följderna för att en enskild begär en sådan förmån. Det måste göras en helhetsbedömning av den faktiska belastningen som ett beviljande skulle innebära för det nationella sociala biståndssystemet. Det anges att i den bedömningen kan ingå faktorer som hur stor och regelbunden personens inkomst är och under hur lång tid den sökta förmånen kan betalas ut. Vidare måste proportionalitetsprincipen beaktas för att få en uppfattning om beviljandet skulle utgöra en belastning för biståndssystemet. För att kunna göra en närmare uppskattning av den belastning som ett beviljande av tilläggsersättningen skulle medföra kan det vara relevant att fastställa hur stor andel av förmånstagarna som är unionsmedborgare med ålderspension från en annan medlemsstat.

Utifrån domstolens resonemang ska således den enskildes personliga omständigheter och situation beaktas, men dessa ska även sättas i relation till det sociala biståndssystemet som helhet. Denna fråga belystes vidare i domen i *Dano*-målet.⁸

EU-domstolens dom i målet Danó

Frågan om en medlemsstat generellt kan utesluta en icke förvärvsaktiv unionsmedborgare från möjligheten att beviljas hybridförmåner prövades i *Dano*-målet. Målet rörde en arbetslös rumänsk kvinna som tillsammans med sin son vistades i Tyskland, där hon ansökte om en hybridförmån, grundgaranti för arbetssökande, avsedd att täcka levnadsomkostnader vid arbetslöshet. Hon nekades förmånen bland annat med motiveringen att hon inte hade för avsikt att söka arbete i Tyskland. EU-domstolen hade i *Brey*-domen uttalat att hybridförmåner är sociala biståndsförmåner i den mening som avses i rörlighetsdirektivet och att likabehandlingsprincipen i förordning 883/2004 gäller i förhållande till dessa förmåner. Utifrån denna bakgrund var frågan nu om en medlemsstat kunde utesluta

⁸ *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358).

unionsmedborgare från att beviljas förmåner med stöd av EUF-fördragets bestämmelser.

Domstolen konstaterade att unionsmedborgarskapet innebär att alla omfattas av diskrimineringsförbudet i EUF-fördraget, men att det finns vissa villkor och begränsningar i sekundärrätten. Sådana begränsningar finns i rörlighetsdirektivet, där rätten till likabehandling är villkorad av att personen har uppehållsrätt, dvs. att personen har tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring. Om personer som saknar uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet skulle ha rätt till sociala förmåner på samma villkor som de nationella medborgarna skulle det strida mot ett av syftena med direktivet – att undvika att icke förvärvsaktiva unionsmedborgare blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. En konkret bedömning av varje persons ekonomiska situation – varvid de sökta sociala förmånerna inte ska beaktas – ska göras för att fastställa huruvida personen uppfyller villkoret om innehav av tillräckliga tillgångar för att ha uppehållsrätt.

Dano hade varken arbetat eller sökt arbete i Tyskland och enligt domstolen förfogade hon inte heller över tillräckliga tillgångar och kunde därmed inte göra anspråk på uppehållsrätt i Tyskland. EU-domstolen menade att likabehandlingsprincipen i förordning 883/2004 inte förändrade bedömningen, då hybridförmåner beviljas i bosättningsstaten i enlighet med den statens lagstiftning. Det finns alltså enligt domstolen inget som hindrar att beviljandet av socialt bistånd (med vilket alltså avses även hybridförmåner) till icke förvärvsaktiva unionsmedborgare underkastas krav på att de uppfyller villkoren för uppehållsrätt i den mottagande staten. Dano hade en registrering som bosatt som var utfärdad i Tyskland, men det beaktades inte av domstolen.

Det är oklart hur vidsträckt tolkning som kan göras av domen. Domstolen resonerade, till skillnad mot i domen *Brey*, inte alls kring proportionalitetsprincipen. En extensiv tolkning av domen innebär att alla icke förvärvsaktiva unionsmedborgare som saknar uppehållsrätt kan nekas sociala förmåner (både socialt bistånd och sociala trygghetsförmåner) utan att någon bedömning behöver göras i fråga om beviljandet av förmånen skulle utgöra en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet. En strikt tolkning innebär att förmåner kan nekas icke förvärvsaktiva unionsmedborgare som uteslutande

har kommit till medlemsstaten för att erhålla förmåner och att någon proportionalitetsbedömning inte behöver göras i ett sådant fall.

EU-domstolens dom i målet Alimanovic⁹

EU-domstolens dom i målet Alimanovic avsåg en svensk kvinna som tillsammans med sina fyra barn var bosatt i Tyskland. Kvinnan och hennes äldsta dotter hade under kortare tid än ett år haft olika anställningar, men även varit aktuella för olika sysselsättningsfrämjande åtgärder i Tyskland. Därefter hade de inte alls arbetat. Frågan var om de kunde nekas rätt till den sökta förmånen grundgaranti för arbetssökande (jfr *Dano*-målet ovan).

EU-domstolen uttalade i domen att en person som varit arbetstagare i tidsbegränsad anställning under ett år och ofrivilligt förlorat arbetet behåller sin ställning som arbetstagare i sex månader och kan således åberopa likabehandlingsprincipen och få socialt bistånd. När den tiden har löpt ut, kan ställningen som arbetstagare upphöra och då omfattas man inte av likabehandlingsregeln, vilket betyder att sociala biståndsförmåner kan nekas. Arbetssökande har enligt rörlighetsdirektivet rätt att uppehålla sig i landet så länge de söker arbete och har en reell möjlighet att få en anställning, men direktivet kan begränsa rätten till likabehandling av arbetssökande. Eftersom kvinnorna i målet inte hade kvar sina anställningar som arbetstagare ansåg domstolen att det inte stred mot likabehandlingsprincipen att neka dem den aktuella hybridförmånen.

Utgången i målet är liknande den i *Dano*-målet. Vidare pekade EU-domstolen i *Alimanovic*-målet på att medlemsstaterna ska beakta den individuella situationen innan den bedömer att personens vistelse utgör en orimlig belastning på det sociala biståndssystemet (jfr *Brey*-målet ovan). Dock var en sådan individuell bedömning inte nödvändig i detta fall eftersom direktivet i sig har ett system där ställningen som arbetstagare behålls gradvis.

⁹ *Alimanovic* (C-67/14, EU:C:2015:597).

*EU-domstolens dom i målet García-Nieto*¹⁰

I målet *García-Nieto* hade en spansk familj flyttat till Tyskland för att arbeta och söka arbete. Flera familjemedlemmar ansökte om den tyska hybridförmånen grundgaranti för arbetssökande (jfr *Dano*- och *Alimanovic*-målen ovan). Förmånerna förvägrades de tre första månaderna, eftersom den tyska lagstiftningen stadgar att grundgarantin för arbetssökande inte ska beviljas de tre första månaderna till utlänningar vars uppehållsrätt motiveras av att de söker arbete. Domstolen slog fast att den tyska tillämpningen hade stöd i artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet som föreskriver vissa undantag från likabehandling i fråga om arbetssökande.

Enligt domen får medlemsstaterna sålunda förvägra medborgare från andra medlemsstater hybridförmåner under de tre första månaderna, utan att någon särskild proportionalitetsbedömning – utöver den som redan är gjord i rörlighetsdirektivet – behöver göras. Domen innebär alltså att likabehandlingsprincipen enligt rörlighetsdirektivet och förordning 883/2004 inte utgör hinder för den nationella lagstiftningen att ha bestämmelser om att förvägra socialt bistånd inklusive hybridförmåner under de tre första månaderna eller den längre tid för arbetssökande som anges i artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet.

*EU-domstolens dom i målet Kommissionen mot Förenade kungariket*¹¹

Målet *Kommissionen mot Förenade kungariket* rörde tillgången till ett par brittiska familjeförmåner: barnbidrag och skatteavdrag för barn vilka inte är hybridförmåner. Målet anhängiggjordes vid domstolen genom att den Europeiska kommissionen inledde ett överträdelseärende mot Storbritannien.

Bakgrunden till överträdelseärendet var att Storbritannien hade infört en prövning av laglig bosättning som villkor för rätt till de aktuella förmåner. Storbritanniens högsta domstol hade bedömt att detta krav inte innebär en diskriminering gentemot andra unionsmedborgare och att även om det skulle ses som indirekt diskriminering kunde det rättfärdigas genom att det förhindrade social turism.

¹⁰ *García-Nieto* (C-299/14, EU:C:2016:114).

¹¹ *Kommissionen mot Förenade kungariket* (C-308/14, EU:C:2016:436).

Kommissionen menade att en persons bosättning enligt samordningsbestämmelserna bestäms utifrån de faktiska omständigheterna, med särskild hänsyn till platsen där personen har sitt intressecentrum, och att tolkningen inte kan påverkas av bestämmelserna om uppehållsrätt i rörlighetsdirektivet. Den ansåg därför att Storbritanniens villkor om laglig bosättning inte var förenlig med samordningsbestämmelserna. Eftersom prövningen av laglig bosättning åsidosätter reglerna om tillämplig lagstiftning i artikel 11.3 e i förordning 883/2004 kan det enligt kommissionen inträffa att ingen stat blir ansvarig för att betala ut vissa familjeförmåner trots att den berörda personen faktiskt bor i en medlemsstat. Kommissionen menade dessutom att villkoret är direkt diskriminerande eftersom det bara tillämpades på andra än brittiska medborgare, det vill säga ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen i artikel 4 i förordning 883/2004.

När det gäller frågeställningen om man kan godta ett nationellt krav på uppehållsrätt även vad avser åtkomsten till renodlade sociala trygghetsförmåner konstaterade EU-domstolen följande i sin dom. Förordning 883/2004 bestämmer inte närmare de materiella villkoren för rätt till förmåner utan det är lagstiftaren i varje medlemsstat som fastställer dessa villkor. Det finns i princip inte något som hindrar att beviljandet av sociala förmåner till unionsmedborgare som inte är yrkesverksamma underkastas kravet att de uppfyller villkoren för att erhålla uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten. Ett krav på laglig vistelse som villkor för beviljande av sociala förmåner är indirekt diskriminerande men en sådan diskriminering kan vara motiverad om den är ägnad att säkerställa att ett legitimt mål uppnås och om den inte går utöver vad som nödvändigt för att uppnå detta mål.

Det följer av domstolens tidigare praxis att behovet av att skydda den mottagande statens finanser i princip utgör motivering för en kontroll av laglig vistelse i den mottagande medlemsstaten. Vad avser frågan huruvida en kontroll av uppehållsrättskriteriet är proportionerlig fann domstolen att de brittiska myndigheternas kontroll av den lagliga vistelsen inte är systematisk i den mening som avses i artikel 14.2 i rörlighetsdirektivet och att den därför är godtagbar. Kommissionens talan ogillades med motiveringen att kommissionen inte förmått visa att Storbritanniens kontroll av laglig vistelse inte uppfyller kraven på proportionalitet, att den inte är ägnad att säkerställa att syftet att skydda de offentliga finanserna och att den går utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla detta syfte.

Domen har varit föremål för kritik i doktrinen. Det har bl.a. hävdats att det brittiska kravet i fråga om uppehållsrätt borde anses utgöra direkt diskriminering. Det har dessutom ifrågasatts att domstolen godtog Storbritanniens påstående om att statens finanser var hotade, utan att det fördes någon bevisning eller något närmare resonemang i frågan. Dessutom har domstolens proportionalitetsbedömning kritiserats, varvid bedömningen att den brittiska kontrollen av uppehållsrätten inte var systematisk har ifrågasatts.¹²

Domen innebär att domstolen godtog ett krav på uppehållsrätt för beviljandet av de brittiska familjeförmånerna barnbidrag och skatteavdrag för barn, som är renodlade bosättningsbaserade sociala trygghetsförmåner. Domen skulle kunna tolkas på det sättet att bosättningsbaserade sociala trygghetsförmåner generellt får villkoras av att sökanden har uppehållsrätt i den aktuella medlemsstaten. Samtidigt kan en sådan tillämpning medföra att sökanden inte har rätt till förmåner i någon medlemsstat, vilket samordningsbestämmelserna särskilt syftar till att undvika. Omständigheterna kring avgörandet var också särpräglade på så sätt att det meddelades drygt en vecka före folkomröstningen om Storbritanniens medlemskap i EU. Det är sammantaget osäkert hur vidsträckt domen kan tolkas.

13.3 Den nationella regleringen av uppehållsrätt

Vilka myndigheter i Sverige prövar i dag frågor om uppehållsrätt?

I Sverige har rörlighetsdirektivet genomförts i svensk rätt genom ändringar i främst utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Migrationsverket prövar frågor enligt denna lagstiftning. Frågor om uppehållsrätt förekommer också vid Skatteverkets beslut om folkbokföring enligt folkbokföringslagen (1991:481). Dessutom kan en bedömning av uppehållsrätt förekomma när en person ansöker om försörjningsstöd hos socialtjänsten eller gör anspråk på hälso- och sjukvård hos en sjukvårdshuvudman. Nedan redogörs översiktligt för Migrationsverkets och Skatteverkets prövning av frågan.

¹² Exempelvis Paju. J. *On the lack of legal reasoning in case C-308/14, European Commission v United Kingdom*. *Industrial Law Journal*, Vol. 48, No. 1, March 2019. s. 124.

Utlänningslagen och uppehållsrätten

Enligt utlänningslagen ska en utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ha uppehållstillstånd (2 kap. 5 § utlänningslagen). Detta krav gäller dock inte för bl.a. den som är medborgare i någon av de nordiska länderna eller den som har uppehållsrätt (2 kap. 8 b §).

Med uppehållsrätt avses en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd (3 a kap. 1 §). En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon är arbetstagare eller egenföretagare i Sverige, har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning, eller är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige (3 a kap. 3 § 1–3). Detsamma gäller om en EES-medborgare har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige (3 a kap. 3 § 4).

I fråga om tillräckliga tillgångar är det enligt förarbetena för svenska förhållanden avgörande om personens ekonomiska situation är sådan att han eller hon är i behov av ekonomiskt bistånd som är behovsprovat. Primärt blir det därför fråga om att bedöma riskerna för att försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen eller om äldreförsörjningsstöd kommer att behöva tas i anspråk. Även bostadsbidrag och bostadstillägg beviljas efter en prövning av den enskildes ekonomiska förmåga.¹³ Migrationsöverdomstolen har dock i en dom (MIG 2011:19) funnit att en ekonomiskt passiv unionsmedborgare som uppbar äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg inte skulle anses sakna tillräckliga tillgångar för sin försörjning endast på grund av att hon uppbar sådant stöd samt att hon därför inte på den grunden kunde anses ha förlorat sin uppehållsrätt.

När det gäller kravet på heltäckande sjukförsäkring ska försäringen täcka kostnader för sjukvård snarare än inkomstbortfall. Tillgången till hälso- och sjukvård grundas enligt svensk nationell rätt på bosättning, vilket innebär att en person som folkbokförs här får tillgång till subventionerad hälso- och sjukvård. I samband med folkbokföringen bedöms en persons uppehållsrätt och enligt Migra-

¹³ Prop. 2005/06:77, s. 145.

tionsöverdomstolen ska kravet på heltäckande sjukförsäkring vara uppfyllt vid tidpunkten för prövningen av uppehållsrätten.¹⁴ Migrationsöverdomstolen har också klargjort att det inte är tillräckligt att göra en jämförelse mellan vad som täcks av den svenska allmänna sjukförsäkringen och den privata sjukförsäkringen, utan en bedömning av alla omständigheter i det enskilda fallet måste göras. Exempel på sådana omständigheter kan vara ålder och hälsotillstånd. Om den individuellt tecknade sjukförsäkringen måste gälla även efter det att en person har blivit folkbokförd i Sverige eller om personen då kan säga upp sin sjukförsäkring har inte blivit föremål för rättslig prövning.

Det finns under vissa förutsättningar möjlighet att behålla uppehållsrätten även om de ovan angivna förutsättningarna inte längre är uppfyllda. Det gäller t.ex. en EES-medborgare som drabbas av ofrivillig arbetslöshet eller tillfällig arbetsoförmåga (3 a kap. 5 a §). En EES-medborgare som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år har permanent uppehållsrätt (3 a kap. 6 §§).

När det gäller förutsättningarna för att avvisa eller utvisa EES-medborgare och deras familjemedlemmar framgår av utlänningslagen bl.a. att en sådan person får avvisas under de tre första månaderna efter inresan, om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen; en utlänning som har uppehållsrätt får dock inte avvisas (8 kap. 9 §). Med orimlig belastning ska förstås att socialtjänsten har anlitats i mer än endast obetydlig omfattning.¹⁵ En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har vistats i Sverige mer än tre månader och som inte har uppehållsrätt, får utvisas om han eller hon uppehåller sig här men saknar de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet (8 kap. 10 §).

Folkbokföringslagen och uppehållsrätten

Enligt folkbokföringslagen (1991:481) får en utlänning som måste ha uppehållsrätt för att få vistas i Sverige folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras (4 §). Som redovisats ovan finns

¹⁴ MIG 2012:15 och MIG 2015:15.

¹⁵ Prop. 2005/06:77, s. 73.

villkoren för uppehållsrätt i 3 a kap. 3 § utlänningslagen. När det gäller kravet på tillräckliga tillgångar för att en EES-medborgare ska ha uppehållsrätt har Skatteverket har i en rättslig vägledning bl.a. angett att kravet inte är uppfyllt om EES-medborgaren inte har tillgångar som täcker nivån för riksnormen för försörjningsstöd och boendekostnaden.¹⁶

Enligt Skatteverkets ovan nämnda rättsliga vägledning kan kravet på heltäckande sjukförsäkring i Sverige visas med ett intyg från en behörig socialförsäkringsinstitution i en annan medlemsstat som visar att EES-medborgaren har rätt till sjukvård i Sverige på grund av att han eller hon är försäkrad i den andra medlemsstaten. Om EES-medborgaren uppvisar en privat sjukförsäkring prövar Skatteverket om sjukförsäkringen är att betrakta som heltäckande. Den som får pension från Sverige eller en annan nordisk stat anses därigenom ha visat att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring.

ToR-utredningen

ToR-utredningen föreslog i sitt betänkande att ett krav på uppehållsrätt ska införas för äldreförsörjningsstöd och för bostadstillägg. Mot bakgrund av EU-domstolens domar i målen *Brey*, *Dano*, *Alimanovic* och *García-Nieto* ansåg utredningen att äldreförsörjningsstödet och bostadstillägget, som är kategoriserade som hybridförmåner, har ett sådant inslag av behovsprövning och är anpassade till svenska levnadsvillkor att de borde anses vara socialt bistånd samt att rätten till dem därför borde vara förenad med ett krav på uppehållsrätt.¹⁷

I utredningens betänkande lämnades också en genomgång av EU-domstolens rättspraxis och redovisades en bedömning av rättsläget. Enligt utredningen går det inte att dra den övergripande slutsatsen att det är rörlighetsdirektivet som är avgörande för villkoren och möjligheterna att fritt röra sig och uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium. Det som enligt utredningen kan konstateras är att samordningsbestämmelsernas bosättningsbegrepp begränsats

¹⁶ Skatteverkets webbplats (2009-11-06): Rättslig vägledning Uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar för år 2019.

¹⁷ SOU 2017:5, s. 612–614.

gentemot de icke förvärvsaktiva, eftersom EU-domstolen har godtagit ett krav på uppehållsrätt för att få del av hybridförmåner.¹⁸

När det gäller domen i målet *Kommissionen mot Förenade kungariket* ansåg utredningen att det inte är klarlagt utifrån utgången i målet att det kan uppställas krav på laglig vistelse vid beviljandet av traditionella sociala trygghetsförmåner eftersom målet inte avgjordes i stor avdelning. Domen indikerar enligt utredningen ett ingripande paradigmskifte som exkluderar ett stort antal personer från tillgången till förmåner som de typiskt sett bör få tillgång till vid bosättning. Avsaknaden av resonemang i domen om när en nationell inskränkning är att se som godtagbar för att skydda de offentliga finanserna gör läget svårbedömt hur ingående en medlemsstat har att redovisa behovet av en sådan inskränkning. Vidare kan konstateras att den efterföljande proportionalitetsbedömningen inte klargör när en kontroll av uppehållsrätt är att förstås som systematisk då den brittiska kontrollen, som godtogs som proportionerlig, i akt och mening torde vara systematiskt gentemot den aktuella personkretsen.¹⁹

Utredningen ansåg att införandet av ett krav på uppehållsrätt går tvärtemot grundvalarna med en bosättningsbaserade social trygghet och ställde sig tveksam till om andra förmåner än hybridförmåner skulle kunna omfattas av begreppet socialt bistånd och därmed villkoras av ett krav på uppehållsrätt.²⁰

13.4 Uppehållsrätt bör kunna införas som krav för rätt till minimiförmåner

Bedömning: Det torde vara möjligt att införa uppehållsrätt som krav för rätt till minimiförmåner, i vart fall om dessa inte samtidigt exporteras. Vi anser dock inte att det är lämpligt att införa ett sådant krav.

¹⁸ Ibid, s. 604.

¹⁹ Ibid, s. 605 och 606.

²⁰ Ibid, s. 614.

Skälen för bedömningen

Som framgått i avsnitt 13.1 bedömer vi att det inte är möjligt att införa ett krav på uppehållsrätt som villkor för rätt till garantipension för den som är född 1937 eller tidigare samt till de i betänkandet föreslagna förmånerna grundpension och omställningspension i form av grundpension, eftersom dessa förmåner samordnas enligt de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepensioner i förordning 883/2004. Sådana förmåner betalas ut även vid bosättning i en annan medlemsstat. Det skulle vara främmande att införa ett krav på uppehållsrätt i den utbetalande medlemsstaten för förmåner som får betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat och då en sådan utlandsbosatt person inte ens har gjort gällande uppehållsrätt i Sverige.

Detsamma måste sägas om man förändrar de nuvarande reglerna och inför en möjlighet till utbetalning i andra medlemsstater i den svenska nationella lagstiftningen, dvs. en så kallad exportmöjlighet (se vidare kapitel 12). Även i denna situation måste ett krav på uppehållsrätt för tillgång till dessa förmåner anses vara främmande.

Frågan blir därmed om det för det första är möjligt och för det andra är lämpligt att införa ett krav på uppehållsrätt för rätt till det som vi bedömer vara minimiförmåner enligt artikel 58 i förordning 883/2004, dvs. garantipension för den som är född 1938 eller senare, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, som inte exporteras.

Är det möjligt att införa ett krav på uppehållsrätt för rätt till minimiförmåner?

En bedömning av möjligheten att införa ett krav på uppehållsrätt för rätt till minimiförmåner bör göras framför allt utifrån två utgångspunkter, å ena sidan samordningsbestämmelsernas reglering om lika-behandling, som innebär att den som omfattas av samordningsbestämmelserna ska ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som den medlemsstatens egna medborgare, och å andra sidan rimligheten i att betala ut bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner till personer som saknar rätt att uppehålla sig i Sverige.

När det gäller den sistnämnda frågan uttalade regeringen redan när den numera upphävda socialförsäkringslagen (1999:799) infördes att endast den som har rätt att visats i Sverige rimligen bör anses vara bosatt här och när det i ett enskilt fall krävs uppehållstillstånd för att visats här bör ett sådant tillstånd ha beviljats för att personen ska omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen.²¹ Även när kravet på uppehållsrätt som villkor för folkbokföring infördes uttalade regeringen att det måste vara en grundläggande förutsättning för folkbokföring att den aktuella personen uppfyller villkoren för att få vistas i landet.²² Uttryckt på ett annat sätt har det således aldrig varit meningen att en person som inte vistas lagligt i landet ska få ta del av bosättningsbaserade förmåner.

Frågan blir då om införandet av ett krav på uppehållsrätt för en garantipension som samordnas som en minimiförmån samt för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är förenligt med EU:s likabehandlingsprincip.

Som vi konstaterat ovan har EU-domstolen i domen i målet *Kommissionen mot Förenade kungariket* kommit fram till att det är förenligt med EU-rätten att i den nationella lagstiftningen föreskriva krav på uppehållsrätt för tillgång till vissa bosättningsbaserade sociala trygghetsförmåner. Det kan nämnas att såväl Frankrike som Nederländerna har infört krav på laglig vistelse för att erhålla sociala trygghetsförmåner och att även Belgien och Tyskland har infört ett sådant krav för vissa förmåner.²³ Av EU-domstolens avgörande framgår – även om argumentationen i dessa delar är knapphändig – att det inte finns något hinder mot att en medlemsstat uppställer krav på uppehållsrätt för tillgång även till andra bosättningsbaserade förmåner om social trygghet än hybridförmåner, under förutsättning att det är motiverat för att nå ett legitimt syfte samt givet att kontrollen av den lagliga vistelsen är proportionerlig.

Även om det som nämnts ovan kan diskuteras hur vittgående slutsatser man kan dra av den domen får den anses klarlägga att ett krav på uppehållsrätt är möjligt att införa i utifrån ett likabehandlingsperspektiv och med hänsyn till syftet med den fria rörligheten samt samordningsbestämmelserna, givet det legitima syftet och en proportionerlig kontroll.

²¹ Prop. 1998/99:119, s. 99.

²² *Folkbokföringen i framtiden* (prop. 2012/13:120), s. 40 f.

²³ SOU 2017:05, s. 603 ff.

Härtill kommer att minimiförmåner uppvisar likheter med hybridförmåner, som enligt EU-domstolens rättspraxis utgör socialt bistånd i den mening som avses i rörlighetsdirektivet. En av de två typer av hybridförmåner som regleras i förordningen definieras som förmåner som är avsedda att ”vara tillägg, ersättning eller komplettering [...] som garanterar de personer som berörs en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållandena i den berörda medlemsstaten”. Denna definition uppvisar klara likheter med vad EU-domstolen i Browning uttalade i fråga om vad som karakteriserar en minimiförmån, nämligen att en sådan förmån är en specifik garanti som ska tillförsäkra dem som åtnjuter sociala trygghetsförmåner en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter. Ett annat krav för att det ska vara fråga om en hybridförmån är att finansieringen av förmånen endast får härröra från allmän beskattning. Den svenska garantipensionen – som enligt EU-domstolens dom *Zaniewicz-Dybeck* är en minimiförmån – finansieras genom allmän beskattning, och uppvisar därför även i detta avseende en likhet med en hybridförmån. Dessutom uttalade domstolen i den domen att garantipensionen tillförsäkrar de försäkrade en skälig levnadsnivå. Trots att inslaget av behovsprövning är avsevärt lägre i fråga om garantipensionen än för hybridförmåner skulle det mot den angivna bakgrunden möjligen kunna hävdas att garantipensionen utgör socialt bistånd enligt rörlighetsdirektivet. Detta talar också i viss mån för att det vore möjligt att redan mot bakgrund av tidigare praxis från EU-domstolen och utan stöd av bedömningarna i *Kommissionen mot Förenade kungariket* att införa ett krav på uppehållsrätt som villkor för rätt till svenska minimiförmåner.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att det torde vara möjligt att införa ett krav på uppehållsrätt som ett villkor för garantipension och garantipension till omställningspension som samordnas som en minimiförmån samt för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

Är det lämpligt att införa ett krav på uppehållsrätt för rätt till minimiförmåner?

När det gäller lämpligheten att införa ett krav på uppehållsrätt för minimiförmåner är det ett antal argument för och emot att beakta.

Som vi redan nämnt ovan är det ett principiellt argument för ett införande att det inte är rimligt att betala ut bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner till personer som saknar rätt att uppehålla sig i Sverige. Samtidigt kan det hävdas att ett sådant generellt argument inte får sin lösning genom att införa ett krav på uppehållsrätt för vissa bosättningsbaserade förmåner men inte för andra. En fråga som då inställer sig är om vissa bosättningsbaserade förmåner är mer skyddsvärda än andra och vad som i så fall skulle kvalificera dem på det sättet?

Även om man anser att det finns principiella skäl för att införa uppehållsrätt som krav för de minimiförmåner vi nu diskuterar måste en sådan inställning vägas mot mer praktiska hänsyn. Andra argument i fråga om lämpligheten har att göra med kostnader och kostnadsbesparingar av att ha ett krav på uppehållsrätt vägt mot ökade administrativa kostnader i form av en ökad handläggningsbörda för de berörda myndigheterna.

Det är knappast möjligt att beräkna eventuella besparingar i form av minskade försäkringskostnader. Enligt Pensionsmyndighetens bedömning var det i december 2018 omkring 63 000 personer som bodde i Sverige och som fick sin garantipension (för den som är född 1938 eller senare) samordnad enligt förordning 883/2004. Av dessa var knappt 13 000 personer födda i Sverige, vilket innebär att det för garantipensionens del vid den tidpunkten var maximalt 50 000 personer som skulle kunna ha berörts av att ett krav på uppehållsrätt. Det bör framhållas att av de 50 000 personerna var drygt 20 000 personer födda i ett annat nordiskt land och för nordiska medborgare gäller gynnsammare regler för att vara bosatt i Sverige än för andra EES-medborgare.

Vi har inte kunnat få fram närmare siffror i form av hur många av de personer som är bosatta i Sverige och får garantipension som kan anses sakna uppehållsrätt i landet. Det är delvis en teoretisk fråga. Skatteverket kan antagligen redovisa siffror på antalet folkbokföringsärenden då folkbokföring avslås med hänvisning till att en person saknar uppehållsrätt. Siffror torde också gå att hämta in från

Migrationsverket i ärenden där permanent uppehållsrätt nekas då personer inte kan visa uppehållsrätt den föreskrivna tiden (minst fem år) eller ärenden om avvisning eller utvisning på grund av saknad uppehållsrätt. Dessa siffror från Skatteverket och Migrationsverket säger dock inget om huruvida dessa personer ansökt om, haft för avsikt att ansöka om eller till och med varit beviljade några av de aktuella socialförsäkringsförmånerna. Säkra siffror går således inte att få fram.

Det går alltså inte att säga något mer i detalj om hur ett krav på uppehållsrätt skulle påverka rätten till de förmåner – garantipension, garantipension till omställningspension eller sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning – som är aktuella. Den yttre ramen är maximalt omkring 50 000 personer (30 000 om man undantar nordiska medborgare) som teoretiskt skulle kunna påverkas.

Man kan dock utgå från att om man införde ett krav på uppehållsrätt så skulle försäkringskostnaderna sänkas i viss mån redan av det skälet att ett sådant krav i vart fall torde träffa någon eller några. Denna kostnadsminskning – oklart hur stor – måste dock vägas mot de ökade administrativa kostnaderna för de handläggande myndigheterna i de ärenden där uppehållsrätten behöver utredas. Även dessa är svåra att beräkna. Redan i dag sker en omfattande manuell handläggning i vissa ärenden där bosättningen är oklar. Även om fastslagen bosättning är en förutsättning för att frågan om uppehållsrätt ska prövas går det att anta att det ofta är i samma typ av ärenden – oklar bosättning – som frågan om uppehållsrätt kommer att väckas. Detta betyder dock inte att de administrativa kostnaderna kommer att vara oförändrade om ett krav på uppehållsrätt införs. Lika säkert som att försäkringskostnaderna troligen kommer att minska kommer administrationskostnaderna troligen också att öka.

De aktuella förmånerna är dessutom intjänande, på så sätt att förmånsbeloppet beräknas utifrån den försäkringstid som kan tillgodoräknas sökanden (eller när det gäller garantipension till omställningspension, sökandens avlidne make). Detta är en väsentlig skillnad jämfört med såväl ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen – där det vid beviljandet redan i dag förekommer en prövning av om sökanden har uppehållsrätt – som äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg – där beviljandet av förmånerna enligt ToR-utredningens förslag ska begränsas till dem som har uppehållsrätt. Intjänandekravet kan – även om det i minimiförmånsfallet omfattar tillgodoräknande av intjä-

nan্দeår utomlands – i viss utsträckning motverka de beteenden som ett krav på uppehållsrätt avser att förhindra. Det samma gäller för det faktum att dessa förmåner har en viss minsta försäkringstid som kvalifikationskrav. Det framstår enligt vår mening dessutom inte som helt konsekvent att för förmåner som är baserade på försäkringstid uppställa ett krav om att sökanden måste ha uppehållsrätt för att kunna få den genom tillgodoräknad försäkringstid intjänade förmånen utbetald.

Även om vi ovan bedömt att det torde vara möjligt att införa ett krav på uppehållsrätt som ett villkor för svenska minimiförmåner, finns det dessutom en inte obetydlig rättslig osäkerhet om EU-domstolen skulle godkänna kravet. Osäkerheten gäller dels de generella omständigheterna som förelåg kring avgörandet i målet *Kommissionen mot Förenade kungariket*, som har lyfts fram i den kritik som framförts i doktrinen, men också kopplat till att det med hänsyn till de svåröverblickbara effekterna av ett införande av kravet är oklart om ett sådant krav i praktiken skulle få tillräckligt stor effekt när det gäller att skydda statens finanser.

Sammanfattningsvis gör vi mot den ovan angivna bakgrunden bedömningen att det inte bör införas ett krav på uppehållsrätt för garantipension för den som är född 1938 eller senare, för garanti-pension till omställningspension och för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna bestämmelserna om grundpension och omställningspension i form av grundpension i socialförsäkringsbalken ska träda i kraft den 1 december 2020 men ska tillämpas för tid från och med den 1 januari 2021. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för tid före utgången av år 2020.

Den som vid utgången av år 2020 har rätt till garantipension för den som är född 1938 eller senare ska ha rätt till grundpension enligt 67 kap. utan ansökan.

Den som vid utgången av år 2020 har rätt till garantipension till omställningspension ska ha rätt till omställningspension i form av grundpension enligt 81 kap. utan ansökan.

Med försäkringstid för grundpension ska

- för tid före år 2001 avses bosättningstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2001 samt
- för tid från och med år 2001 till och med år 2020 avses försäkringstid enligt 67 kap. socialförsäkringsbalken i kapitlet lydelse före den 1 januari 2021.

De bestämmelser i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken som gäller för garantipension för den som är född 1938 eller senare ska på motsvarande sätt gälla för grundpension.

Med försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska

- för tid före den 1 januari 2003 avses bosättningstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2003 samt

- för tid från och med år 2003 till och med år 2020 avses försäkringstid enligt 81 kap. socialförsäkringsbalken i kapitlets lydelse före den 1 januari 2021.

De bestämmelser i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken som gäller för garantipension till omställningspension ska på motsvarande sätt gälla för omställningspension i form av grundpension.

Skälen för förslaget

Ikraftträdande

Det är en utgångspunkt att förslaget om att införa de nya grundskyddsförmånerna grundpension och omställningspension i form av grundpension bör genomföras så snart som möjligt. Förslaget innebär att de nuvarande förmånerna garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension inte längre ska betalas ut och att de som tidigare har fått dessa förmåner i stället ska få de nya förmånerna. Det innebär att Pensionsmyndigheten kommer att behöva ställa om sina system för beräkningen av de nya förmånerna samt räkna om samtliga befintliga förmåner och fatta beslut om de nya förmånerna. En sådan omräkning innebär en administrativ börda för Pensionsmyndigheten som förutsätter att myndigheten ges en viss omställningstid innan de nya bestämmelserna träder i kraft. Omställningstidens längd kan påverkas av de andra beslut om förändringar av pensionssystemet som riksdagen beslutat om under senare tid och av eventuella kommande förslag till förändringar.

Såväl de nuvarande som de föreslagna förmånerna beräknas utifrån prisbasbeloppet, som fastställs för varje kalenderår. Förmånerna räknas därför normalt om vid varje årsskifte. Det är mot den bakgrunden lämpligt att låta de föreslagna bestämmelserna om de nya förmånerna träda i kraft vid ett årsskifte, eftersom det – så långt det är möjligt – minimerar antalet omräkningar av förmånerna.

Med beaktande av det ovan redovisade bedömer vi att det tidigast möjliga ikraftträdandedatumet för författningsförslagen är den 1 januari 2021. Det bör framhållas att det finns en viss tveksamhet om detta ikraftträdandedatum ger Pensionsmyndigheten en tillräcklig omställningstid. Den angivna tidpunkten sammanfaller dock med den

tidpunkt då den tillfälliga lagen upphör att gälla och det är därför nödvändigt att förslagen träder i kraft då.

Pensionsmyndigheten har i vissa fall behov av att kunna fatta beslut om ersättning en tid före den period som ersättningen avser. Exempelvis fattas beslut om ersättning för januari månad vanligen redan under föregående månad, det vill säga under december. De föreslagna bestämmelserna bör för att kunna tillämpas från och med den 1 januari 2021 därför träda i kraft redan den 1 december 2020.

Med hänsyn till det som anförts ovan föreslår vi att författningsförslagen ska träda i kraft den 1 december 2020 men att de ska tillämpas från och med den 1 januari 2021 samt att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för tid före utgången av år 2020.

Övergångsbestämmelser avseende grundpension inom den allmänna ålderspensionen

Ett viktigt syfte med de föreslagna bestämmelserna är att återföra samordningen av grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen till den tillämpning som rådde före EU-domstolens dom i *Zaniewicz-Dybeck*-målet. Om inte de nya reglerna skulle gälla för dem som redan får garantipension, skulle ett sådant återförande inte ske för dessa. De som får garantipension för den som är född 1938 eller senare bör mot den angivna bakgrunden efter ikraftträdandet av de föreslagna bestämmelserna i stället få grundpension. Övergången till den nya förmånen bör för den här kategorin av personer ske utan krav på att de ansöker om förmånen. Det föreslås därför att den som vid utgången av år 2020 har rätt till garantipension för den som är född 1938 eller senare ska ha rätt till grundpension enligt 67 kap. utan ansökan.

För tid innan de föreslagna bestämmelserna börjar tillämpas bör de nuvarande bestämmelserna om garantipension för den som är född 1938 eller senare fortsätta gälla. Som framgår nedan bör detsamma gälla i fråga om garantipension till omställningspension. Det föreslås därför att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för tid före utgången av år 2020.

I lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken finns ett antal bestämmelser som reglerar övergången från det tidigare pensionssystemet till det nuvarande, reformerade pensionssystemet. En av de frågor som behandlas i bestämmelserna är hur försäkringstid ska beräknas för tiden före ikraftträdandet av det reformerade pensions-

systemet (6 kap. 26 och 29 §§). I denna del innebär bestämmelserna bland annat att försäkringstid för garantipension för tiden före år 2001 ska beräknas enligt äldre regler om bosättningstid. För grundpension föreslår vi i avsnitt 9.4 ett nytt sätt att beräkna försäkringstid som innebär att även arbetad tid får beaktas på visst sätt. Att införa en motsvarande övergångsbestämmelse för grundpensionens del, dvs. att det nya sättet att beräkna försäkringstid endast ska gälla från det att bestämmelserna om den nya förmånen ska tillämpas, innebär att Pensionsmyndigheten behöver tillämpa tre olika beräkningsmetoder för att bestämma försäkringstiden – en för tiden före 2001, en annan för tiden 2001–2020 och en tredje för tiden därefter. En sådan ordning är naturligtvis mera komplex än om endast en beräkningsmetod skulle tillämpas. Samtidigt skulle det vara administrativt betungande att för de som redan får garantipension, och där det redan finns en fastställd försäkringstid, räkna om försäkringstiden bakåt i tiden enligt den nya metoden. En sådan omräkning bör därför inte ske. När det gäller personer som inte ännu har fått fastställt någon försäkringstid för förmånen, så bör det framhållas att grundpensionen enligt våra förslag ska ersätta det tidigare grundskyddet garantipension för personer födda år 1938 eller senare. De personer som har varit försäkrade för garantipension har inrättat sig efter det sätt som försäkringstid har tjänats in på enligt den lagstiftning som har gällt. Det är därför rimligt att den försäkringstid som har tjänats in enligt det tidigare systemet får tillgodoräknas som försäkringstid även för grundpensionen. Det föreslås sålunda dels att de ovan nämnda bestämmelserna i lagen om införande av socialförsäkringsbalken om tillgodoräknande av försäkringstid för garantipension för den som är född 1938 eller senare även ska gälla för grundpension, dels att med försäkringstid för grundpension ska för tid från och med år 2001 till och med år 2020 avses försäkringstid enligt 67 kap. socialförsäkringsbalken i kapitlets lydelse före den 1 januari 2021.

I lagen om införande av socialförsäkringsbalken finns också i fråga om garantipension för den som är född 1938 eller senare en särskild reglering för dem som omedelbart före 65 års ålder fick särskild efterlevandepension. Regleringen ger Pensionsmyndigheten en skyldighet att under vissa förutsättningar undersöka om den som månaden före den då han eller hon fyller 65 år har fått särskild efterlevandepension vill ta ut ålderspension (6 kap. 25 §). Vidare regleras att förmånerna inom den allmänna ålderspensionen, förutom

premiepension, får lämnas för högst tre månader före ansökningsmånaden om den pensionsberättigade omedelbart före 65 års ålder fick särskild efterlevandepension (6 kap. 24 §).

Dessutom finns i lagen om införande av socialförsäkringsbalken en reglering som innebär att bestämmelsen om ett alternativt sätt att beräkna försäkringstiden för den som omedelbart före den kalendermånad då han eller hon fyllde 65 år hade rätt till sjukersättning i form av garantiersättning (67 kap. 13 § socialförsäkringsbalken) under vissa förutsättningar och på visst sätt även ska gälla för den som haft rätt till vissa andra förmåner (6 kap. 30–32 §§ lagen om införande av socialförsäkringsbalken). Dessa andra förmåner är dels folkpension i form av änkepension, dels hel förtidspension, helt sjukbidrag eller hel särskild efterlevandepension.

Den särskilda efterlevandepensionen håller på att fasas ut och enligt uppgift från Pensionsmyndigheten betalades det sista förmånsbeloppet ut tidigare i år. Vi bedömer trots detta att de bestämmelser som redovisats ovan kan få tillämpning även i framtiden. Även om den framtida tillämpningen sannolikt kommer att vara begränsad, bedömer vi att det inte nu finns skäl att ta bort bestämmelserna.

Samtliga de ovan redovisade bestämmelserna i lagen om införande av socialförsäkringsbalken bör mot den angivna bakgrunden gälla för grundpensionen på motsvarande sätt som de har gällt för garantipension för den som är född 1938 eller senare.

Övergångsbestämmelser avseende omställningspension i form av grundpension

På motsvarande sätt som för den föreslagna grundpensionen inom den allmänna ålderspensionen syftar de föreslagna bestämmelserna om omställningspension i form av grundpension till att återföra samordningen av detta grundskydd till den samordning som rådde före EU-domstolens dom i *Zaniewicz-Dybeck*-målet. Ett sådant återförande bör ske både för dem som har beviljats garantipension till omställningspension före ikraftträdandet av de föreslagna bestämmelserna och för dem som efter ikraftträdandet beviljas omställningspension i form av grundpension. Övergången till den nya förmånen för dem som före ikraftträdandet har rätt till garantipension till omställningspension bör, på motsvarande sätt som har föreslagits för grundpensionen inom den allmänna ålderspensionen, ske utan krav på ansökan.

Det föreslås därför att den som vid utgången av år 2020 har rätt till garantipension till omställningspension ska ha rätt till omställningspension i form av grundpension enligt 81 kap. utan ansökan.

I likhet med vad som föreslagits ovan i fråga om grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen bör de nuvarande bestämmelserna om garantipension till omställningspension gälla för tid innan de föreslagna bestämmelserna börjar tillämpas. Den ovan föreslagna bestämmelsen om att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för tid före utgången av år 2020 omfattar även garantipension till omställningspension.

Som nämnts ovan innehåller lagen om införande av socialförsäkringsbalken bestämmelser som reglerar övergången till det nuvarande, reformerade pensionssystemet. När det gäller garantipension till omställningspension innebär bestämmelserna väsentligen dels att garantipension till omställningspension på grund av dödsfall som inträffat före den 1 januari 2003 ska beräknas enligt särskilda bestämmelser (7 kap. 13–17 §§), dels att försäkringstid för tiden före ikraftträdandet ska beräknas enligt äldre bestämmelser (7 kap. 19 §). Dessutom tillämpas vissa bestämmelser i 106 kap. socialförsäkringsbalken om förmåner vid verkställighet i anstalt eller vård på institution m.m. och i 108 kap. samma balk om återkrav och ränta som gäller för omställningspensionsförmånerna också i fråga om änkepension och garantipension till änkepension (9 kap. 1 och 6 §§).

De redovisade bestämmelserna bör gälla för omställningspension i form av grundpensionen på motsvarande sätt som de har gällt för garantipension till omställningspension. När det gäller frågan om beräkning av försäkringstid för omställningspension i form av grundpension för tiden före det att bestämmelserna om förmånen börjar tillämpas gör sig likadana omständigheter gällande som ovan anförts beträffande den föreslagna grundpensionen inom den allmänna ålderspensionen. Det framstår av motsvarande skäl som har angetts ovan därför som rimligt att den försäkringstid som har tjänats in enligt det tidigare systemet får tillgodoräknas som försäkringstid även för grundpensionen. Det föreslås sålunda att med försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska för tid från och med år 2003 till och med år 2020 avses försäkringstid enligt 81 kap. socialförsäkringsbalken i kapitlets lydelse före den 1 januari 2021.

15 Konsekvenser av förslagen

15.1 Inledning

15.1.1 Konsekvensanalysens innehåll

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenserna av förslagen i ett betänkande belysas. Det gäller ekonomiska konsekvenser för stat, myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, företag och enskilda. Om förslagen har konsekvenser för det kommunala självstyret, brottsligheteten, sysselsättning, offentlig service, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen ska dessa också beskrivas. Utöver detta ska även konsekvenser för små och stora företag samt för den personliga integriteten redovisas.

I våra direktiv anges också särskilt att konsekvensanalysen ska behandla förslagets konsekvenser för nuvarande och blivande pensionärer. Därtill ska belysas hur förslagen kan påverka de kvinnor och män som rör sig mellan Sverige och de övriga medlemsstaterna, i synnerhet grannländerna. Konsekvenserna för Sveriges internationella åtaganden ska också analyseras.

Zaniewicz-Dybeck-domen berör de personer som omfattas av samordningsbestämmelserna, i det här fallet personer som har garantipension för den som är född 1938 eller senare eller garantipension till omställningspension och som även har försäkringstid och/eller pensioner från andra medlemsstater samt de personer som har garantipension och är bosatta i andra medlemsstater.

De förslag om grundpension och omställningspension i form av grundpension som lämnas i betänkandet berör alla garantipensionärer som är födda 1938 och senare och personer som har garantipension till omställningspension (inklusive förlängd omställningspension), men eventuella ekonomiska konsekvenser kan enbart uppstå för personer som har bott eller arbetat i fler medlemsstater än Sverige.

Konsekvenser belyses främst avseende garantipension för ålderspensionärer (födda 1938 och senare) och grundpension för ålderspensionärer. De resonemang, konsekvenser och slutsatser som redovisas kan dock i stora delar appliceras även på gruppen med omställningspension.

Som anges i kapitel 7 lämnar vi enbart förslag om en ny utformning av grundskyddet i form av en grundpension och det är detta förslag som främst analyseras i konsekvenskapitlet. Vi gör dock också bedömningar av utformningen av garantipensionen i form av en minimiförmån och redogör därför kortfattat för konsekvenserna även i denna del om man skulle välja att inte genomföra våra förslag. De konsekvenser som då belyses gällande utformningen av garantipensionen, frågan om export och krav om uppehållsrätt är utifrån de bedömningar vi lämnar avseende de frågorna. Vi redogör dock även kortfattat i avsnitt 15.5 för situationen att exporten skulle upphöra helt.

15.1.2 Disposition av konsekvensanalysen

Konsekvensanalysen inleds med en kortfattad redogörelse av vilka pensionärer som påverkas av domen i målet *Zaniewicz-Dybeck*, uppdelat på de pensionärer som är bosatta i Sverige och de som är bosatta i andra medlemsstater.

Redogörelsen för den ekonomiska konsekvensanalysen är uppdelad i tre delar. Den inleds med en analys av hur förslaget om grundpension förhåller sig till det regelverk som gällt för garantipension och vad förslaget därmed får för påverkan på kort och lång sikt. Det medför att det främst är konsekvenserna av den förändrade försäkringstiden som analyseras i denna del.

Samordningen av garantipensionen har över tid förändrats både genom ett rättsligt ställningstagande från Försäkringskassan med efterföljande förändrad tillämpning år 2007 och i samband med omräkningar som skett som en följd av EU-domstolens dom. Av det följer att beräkningen av garantipensionen skiljer sig åt för olika pensionärer, vilket också innebär att påverkan av en omräkning till grundpension skiljer sig åt. Detta är alltså inte en direkt följd av förslagen om grundpension utan en följd av den ändrade samordningen, men det ger konsekvenser för både enskilda och stat, vilka därför redovisas.

I kapitel 11 och 12 har vi gjort bedömningar kring hur garantipensionen kan utformas om den fortsättningsvis ska vara en minimiförmån. Den ekonomiska konsekvensanalysen avslutas därför med en kortfattad genomgång även i denna del.

Konsekvensanalysens avslutande delar redogör för konsekvenserna för jämställdheten, för berörda myndigheter, för domstolarna och för Sveriges internationella åtaganden.

15.1.3 Sammanfattning av konsekvensanalysen

Förslaget om det delvis förändrade intjänandet av försäkringstid i grundpensionen är utformat så att all försäkringstid som har tjänats in före förslagets ikraftträdande är intjänad enligt tidigare regler. Det innebär att den försäkringstid som tjänats in dessförinnan enbart baseras på bosättningsstid oavsett om en person är pensionär eller inte vid ikraftträdandet. Det medför att förslaget avseende försäkringstiden inte har några ekonomiska konsekvenser på kort sikt. Dagens pensionärer påverkas inte av förändringen och därmed påverkas inte heller statens utgifter för grundskyddet genom införandet av de nya reglerna.

På långre sikt är effekterna av en breddad intjänandebas mer osäkra. Förslagen kommer i viss mån att kunna påverka både enskilda individer och statens utgifter. Förslagen innebär att vissa personer kan tjäna in något mer i försäkringstid än vad de gör i dag, men det kommer i de flesta fallen att resultera i små belopp. Det är en liten andel av framtida garantipensionärer som påverkas och förändringen är i förhållande till nuvarande reglering så pass ringa att kostnaden för grundskyddet endast kommer att påverkas marginellt. Samtidigt som våra beräkningar visar att de ekonomiska effekterna av ett införande av grundpension är begränsade, kommer förslagets ekonomiska konsekvenser dessutom att få ett gradvis genomslag. Fullt genomslag av de lämnade förslagen blir det först 40 år efter förslagets ikraftträdande.

Dock kan det faktum att samordningen av garantipension har förändrats över tid innebära ekonomiska konsekvenser vid införandet av grundpension. Här är viktigt att framhålla att majoriteten av dagens garantipensionärer inte påverkas eftersom de bara har pension som grundas på bosättning i Sverige och inte omfattas av samordningsbe-

stämmelserna. För dem som har en samordnad garantipension i enlighet med den samordning som gällde fram till domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* medför införandet av grundpension inte någon omedelbar påverkan på pensionerna och därmed inte eller på statens utgifter för grundskyddet. Det beror främst på att grundpensionen samordnas på samma sätt som garantipensionen samordnades fram till domen. Det sagda gäller dock inte för de garantipensionärer som fått sin pension beräknad enligt den något förmånligare tillämpningen av samordningsbestämmelserna som gällde före mars 2007. De kommer att få en lägre grundpension vilket även skulle leda till något lägre utgifter för staten.

Det är i dagsläget inte möjligt att avgöra påverkan för enskilda individer när garantipensionen samordnas som en minimiförmån. Den är beroende av den enskildes försäkringstid och pension i andra medlemsstater och de uppgifterna finns ännu inte tillgängliga i tillräcklig omfattning. Pensionsmyndigheten har dock gjort en bedömning av hur de samlade utgifterna för garantipension kommer att påverkas. Myndigheten anger i sin anslagsuppföljning från oktober 2019¹ att det saknas uppgifter för att kunna göra beräkningar men att myndigheten tror att utgifterna kommer att öka i jämförelse med den tidigare samordningen. De har bedömt att utgiften för 2020 ökar med 129 miljoner kronor. Det medför således att införandet av grundpension minskar utgifterna med samma belopp.

Det är fler kvinnor än män som har garantipension och det är därför också fler kvinnor än män som berörs av förslagen. Förslagen bedöms inte innebära några större skillnader i jämförelse med nuvarande reglering. Om utbetalningen av garantipension till andra medlemsstater upphör kan man dock konstatera att rätten till fri rörlighet påverkas mer för kvinnor än för män.

Förslagen innebär i en inledande fas en ökad administration och viss systemutveckling för Pensionsmyndigheten samt en eventuell ökning av omprövnings- och överklagandeärenden. På längre sikt bedöms förslagen inte leda till ökade kostnader för myndigheten.

En viss påverkan på antalet överklagandeärenden till de allmänna förvaltningsdomstolarna kan förväntas.

¹ Anslagsbelastning och prognoser för Pensionsmyndighetens anslag 2019-07-26, s. 12.

15.2 Bakgrund

15.2.1 Garantipensionärer bosatta i Sverige

Under 2018 fanns det knappt 425 000 personer födda 1938 eller senare med garantipension. Knappt 44 000 av dem är bosatta i andra medlemsstater och de beskrivs närmare i avsnitt 15.2.2.

Av de garantipensionärer som är bosatta i Sverige är det nästan 85 procent som inte omfattas av samordningsbestämmelserna, dvs. det är personer som har en försäkringstid på 40 år och enbart har tjänat in pension i Sverige eller så är det personer som kommer från tredje land och som därmed inte omfattas av samordningen. De kommer därmed inte heller att påverkas av att garantipensionen ska samordnas på ett annat sätt än tidigare.

Pensionsmyndigheten kan i dagsläget inte exakt avgöra antalet pensionärer som påverkas av samordningsbestämmelserna, men de har gjort en sammanställning över vilka som kan ingå i gruppen. Dock ingår både personer som får garantipension utbetald redan i dag, men också personer som har rätt till garantipension fastställd till 0 kronor och eventuellt skulle kunna få ett högre belopp vid en ändrad tillämpning. Det medför att det blir en viss differens i antalet som faktiskt får garantipension utbetald och de som beräknas påverkas av förändrad samordning, men det ger ändå en bild över gruppens sammansättning.

Av de personer som bedöms ha samordnade pensioner som eventuellt kan påverkas av förändrad tillämpning är det cirka 41 000 kvinnor och cirka 22 000 män. Flest personer är födda i Finland (22 procent) och därefter är det vanligast att vara född i Sverige (20 procent) eller i tredje land (20 procent). Det fjärde vanligaste födelselandet är Polen, vilket också är det födelseland som procentuellt sett ökat mest över tid.

Det kan noteras att det finns vissa skillnader i fördelningen mellan kvinnor och män. Av de personer som är födda i Finland är 78 procent kvinnor och det är även en betydligt högre andel kvinnor än män bland de övriga länderna som nämns ovan. Det som särskiljer sig är personer som är födda i tredje land där mer än hälften (52 procent) är män.

Det finns sammanlagt drygt 2 600 kvinnor och 1 500 män som har garantipension till omställningspension (inklusive garantipension till förlängd omställningspension) bosatta i Sverige. Av de omfattas drygt 92 procent inte av samordningsbestämmelserna. Av de som har en

samordnad garantipension till omställningspension är 36 procent födda i Sverige, 32 procent födda i en annan medlemsstat och de resterande 32 procenten i tredje land.

15.2.2 Garantipensionärer bosatta i andra medlemsstater

I december 2018 betalades garantipension ut till knappt 25 900 kvinnor och knappt 17 900 män bosatta i andra medlemsländer. Som vi nämnt tidigare bor det allra flest personer med garantipension i Finland och därefter kommer Norge, Tyskland, Danmark, Spanien och Storbritannien. Av tabell 15.1 framgår att det är fler kvinnor än män som har garantipension. Dock är andelen kvinnor bland garantipensionärerna som är bosatta i andra medlemsstater lägre än andelen kvinnor bland garantipensionärer i Sverige. 77 procent av de som har garantipension i Sverige är kvinnor, medan det i andra medlemsstater enbart är 59 procent av garantipensionärerna som är kvinnor, men variationen mellan olika medlemsstater är relativt stor.

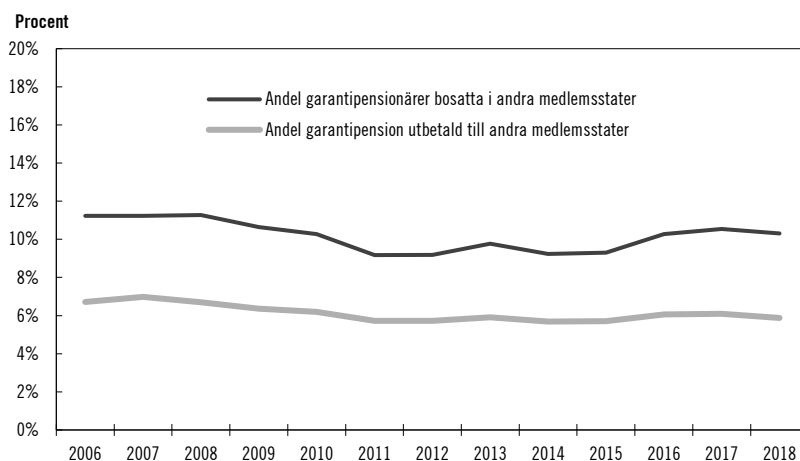
Tabell 15.1 Kvinnor och män med garantipension födda 1938 eller senare som är bosatta i andra medlemsstater, december 2018

Land	Antal kvinnor	Antal män	Land	Antal kvinnor	Antal män
Finland	9 674	7 622	Belgien	92	87
Norge	3 150	2 200	Slovenien	77	85
Tyskland	3 217	2 108	Kroatien	91	45
Danmark	2 060	1 041	Tjeckien	57	66
Spanien	1 187	904	Estland	44	40
Storbritannien	1 275	465	Cypern	27	28
Grekland	798	705	Irland	42	13
Frankrike	911	307	Rumänien	22	27
Schweiz	796	429	Bulgarien	15	28
Italien	633	376	Malta	20	17
Österrike	480	497	Luxemburg	20	13
Nederländerna	363	179	Litauen	6	14
Polen	278	196	Slovakien	10	10
Island	229	117	Lettland	13	4
Portugal	184	95	Liechtenstein	5	2
Ungern	121	103			

Källa: Pensionsmyndigheten.

I figur 15.1 nedan visas hur andelen utomlands bosatta garantipensionärer födda 1938 eller senare har förändrats över tid, samt hur stor del av den totala utbetalningen av garantipension som betalas ut till utlandsbosatta. Av figuren framgår att både andelen garantipensionärer och andelen av utbetalningen har varit relativt konstant över tid. Att andelen av den totala utbetalningen är lägre än andelen personer tyder på att de garantipensionärer som är bosatta i andra medlemsstater i genomsnitt har lägre garantipension än personer bosatta i Sverige, vilket är rimligt eftersom de i många fall kan ha en kortare försäkringstid. År 2018 var drygt 10 procent av garantipensionsmottagarna bosatta i andra medlemsstater och de fick knappt 6 procent av de totala utbetalningarna av garantipension.

Figur 15.1 Andel garantipensionärer bosatta i andra medlemsstater och andel garantipension utbetald till dessa personer

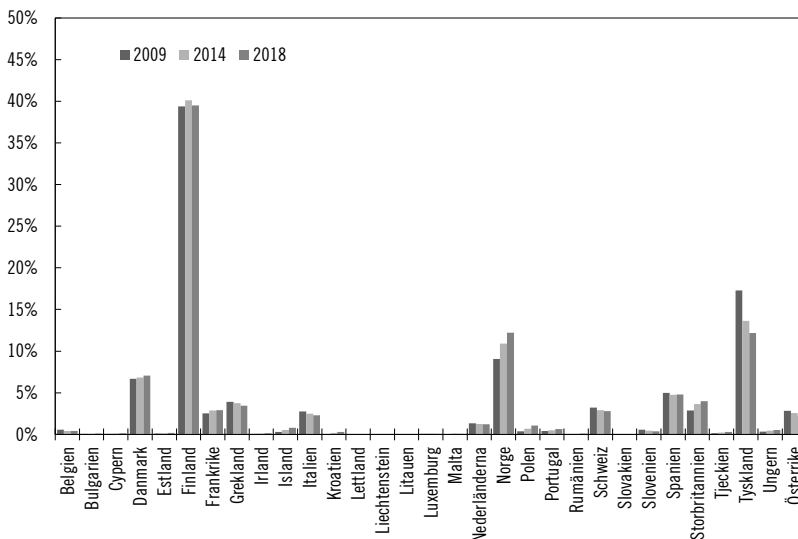


Källa: Pensionsmyndigheten.

I figur 15.2 nedan visas hur andelen personer som mottar garantipension fördelar sig mellan olika medlemsstater. I syfte att undersöka om det har skett några förändringar över tid redovisas tre år, 2009, 2014 och 2018. Som framgår av figuren och som tidigare visats i tabell 15.1 är det Finland som är det dominerande landet och har varit så över tid. Andelen bosatta i Finland tenderar inte heller att avta över tid. Andelen som är bosatta i Tyskland förefaller minska något, den var 17 procent 2009, men har sjunkit till 12 procent 2018.

Under motsvarande period har Norge ökat från 9 procent till 12 procent. Bland övriga länder är variationen mindre, men det är också beroende på att den andel som bor i många av länderna är låg. Det är dock möjligt att andelen från andra länder kan tänkas öka i framtiden.

Figur 15.2 Fördelning av andelen garantipensionärer i olika medlemsstater, 2009, 2014 och 2018



Källa: Pensionsmyndigheten.

År 2018 var det sammanlagt 39 kvinnor och 7 män med garantipension till omställningspension (inklusive garantipension till förlängd omställningspension) som var bosatta i en annan medlemsstat. Av dem var hälften födda i en annan medlemsstat, 30 procent var födda i tredje land och 20 procent födda i Sverige.

15.3 Ekonomiska konsekvenser till följd av våra förslag

15.3.1 Ekonomiska konsekvenser till följd av det förändrade intjänandet av försäkringstid – kort sikt

Avsikten med grundpensionen är att ha en pensionsförmån som befäster intjänandet till enbart svensk försäkringstid och i övrigt har likartade fördelningsmässiga egenskaper som den tidigare garanti-pensionen. Förslagen om grundpension innebär att intjänandet delvis förändras. Det sker genom att utöver bosättningstid även arbetad tid i form av tid med PGI kan ligga till grund för intjänandet. Förslaget är utformat så att försäkringstid tjänas in enligt tidigare regler fram till dess att förslaget träder i kraft. Det innebär att den försäkringstid som tjänats in dessförinnan enbart baseras på bosättningstid oavsett om en person är pensionär eller inte vid ikraftträdandet. Det medför att den breddade intjänandebasen endast gradvis och i mindre mån påverkar intjänandet.

Till följd av att den föreslagna förändringen av intjänandet av försäkringstid enbart gäller framåt i tiden har förslaget avseende förändrad försäkringstid inga ekonomiska konsekvenser på kort sikt. Dagens pensionärer påverkas inte av förändringen och därmed påverkas inte heller statens utgifter för grundskyddet när förändringen av intjänandereglererna införs. För dem som tjänar in pension på grund av intjänandereglererna om PGI kan pensionen komma att påverkas, men det har i så fall effekt först när personen går i pension efter ikraftträdandet.

15.3.2 Ekonomiska konsekvenser till följd av det förändrade intjänandet av försäkringstid – lång sikt

På lång sikt innebär förslagen att de personer som går i pension kan komma att ha en försäkringstid som har tjänats in genom bosättningstid och genom arbetad tid i Sverige. Breddningen av basen för intjänandet kommer som regel inte att påverka den intjänade försäkringstiden på individnivå, eftersom de allra flesta redan i dag tjänar in full försäkringstid genom bosättning, men det bör kunna ha en viss påverkan främst för personer som flyttar till och från Sverige. Vi behöver därför analysera om och i vad mån breddningen av intjän-

andemöjligheterna till att även inkludera arbetad tid leder till en ökning av intjänad försäkringstid. Metod och tillvägagångssätt för analysen beskrivs i nästa avsnitt.

Metod, felkällor och bakgrundsuppgifter

För att analysera om den föreslagna breddningen medför stora förändringar i intjänandet av försäkringstid har vi gjort en hypotetisk beräkning. Beräkningen är gjord utifrån befintliga garantipensionärer födda 1938 eller senare, eftersom det är för denna grupp det finns utredda och fastställda försäkringstider och pensioner. För att säkerställa att alla garantipensioner är samordnade enligt den tidigare tillämpningen är beräkningarna gjorda på data från år 2017. Beräkningarna är gjorda utifrån det hypotetiska scenariot att dessa garantipensionärer skulle få sin 40-delsberäknade försäkringstid omräknad, dvs. med beaktande av både bosättningsstid och arbetad tid som försäkringstid.

Beräkningen har genomförts genom att en skattad grundpension har räknats fram. Grundpensionen har skattats utifrån parametrarna utbetald garantipension, tidigare försäkringstid och ny försäkringstid.

Enligt de lämnade förslagen ska den nya försäkringstiden för grundpensionen baseras på antal år där PGI/PGBSA överstiger ett inkomstbasbelopp ($PGI/PGBSA \geq 1IBB$) samt på antal bosättningsår.² Åren kan dock inte sammanfalla eller överstiga 40 år. De personer som fick garantipension under 2017 kunde enligt äldre regler tjäna in försäkringstid genom bosättning i åldern 16 till 64 år.

Eftersom vi inte med säkerhet kan avgöra vilka år som ingår i bosättningsåren så är den nya försäkringstiden beräknad enligt:

$$\min(\max(\text{boendeår}, PGI/PGBSA\text{år}), 40) \quad (1)$$

Det innebär att den nya försäkringstiden beräknas som det högsta värdet av antalet bosättningsår och antalet år med PGI, dock med ett tak på 40 år. Utformningen medför att den nya försäkringstiden riskerar att bli något underskattad, men det är den bästa beräkning som kunde göras vid beräkningstillfället, utan att manuellt gå igenom varje enskilt ärende.

² Med PGBSA avses pensionsgrundande belopp för sjukersättning och aktivitetsersättning.

Skattningen av grundpensionen har gjorts i flera steg:

1. Årsviktad garantipension har beräknats genom att utbetald garantipension har dividerats med antal utbetalningsmånader och därefter multiplicerats med tolv.
2. Den pension som reducerat garantipensionen har därefter skattats utifrån den årsviktade garantipensionen och ”gammal” försäkringstid.
3. Därefter har årsviktad grundpension beräknats utifrån den pension som reducerat garantipensionen och ny försäkringstid.
4. Slutligen har den hypotetiska utbetalda grundpensionen beräknats genom att årsviktad grundpension har dividerats med tolv och multiplicerats med antalet utbetalningsmånader.

Beräkningarna är baserade på de uppgifter som finns i Pensionsmyndighetens datalager Pedal. De datauppgifter som finns i Pedal håller hög kvalitet, men de är tyvärr inte kompletta och vissa uppgifter som krävs för att göra fullständiga beräkningar saknas eller är bristfälliga (för mer information se bilaga 2 till betänkandet). Anledningen till vissa av bristerna redovisas i anslutning till de berörda resultaten. Det finns dock några bakgrundsuppgifter som är väsentliga för att förstå resultaten och som påverkar tolkningen av dem och de presenteras nedan.

Förändrad tillämpning av samordningsbestämmelserna 2007

Som nämnts i avsnitt 4.1.3 ändrade Försäkringskassan fr.o.m. mars 2007 tillämpningen av samordningsbestämmelserna för garantipension. Till följd av detta skiljer sig garantipensionen beroende på om den har beviljats före eller efter denna tidpunkt, vilket också får följderna för vilka beräkningar och analyser som kan genomföras. Beräkningarna i detta avsnitt fokuserar främst på de personer som fått pension beviljad i mars 2007 eller senare (Garp2007).

För de som har garantipension beviljad under perioden 2003 till februari 2007 i enlighet med den tidigare tillämpningen (Garp2003) saknas fullständig information i Pensionsmyndighetens databaser. Det medför att det inte är möjligt att beräkna en grundpension för dessa personer och att det därmed inte går att göra en fullständig

analys. Grundpensionerna skulle för denna grupp i de allra flesta fall bli lägre än den tidigare garantipensionen. Det är dock inte en följd av den förändrade beräkningen av försäkringstid, utan beroende på att den dåvarande tillämpningen av samordningsbestämmelserna resulterade i en förmånligare beräkning av garantipension. Denna grupp får därmed troligtvis även en lägre garantipension när den beräknas som en minimiförmån. Eftersom vi inte kan beräkna en grundpension för denna grupp och därmed se effekten av en förändrad försäkringstid kommer den inte att ingå i analysen mer än deskriptivt.

Olika antal bosättningsår och 40-delar

Vid arbetet med analyserna har det också framkommit att det finns grupper där antalet bosättningsår inte överensstämmer med den försäkringstid som garantipensionen har beräknats på. Det finns olika förklaringar till att det är på detta sätt. En anledning är att vissa personer som är utsända för att arbeta i andra länder längre tid än ett år får tillgodoräkna sig bosättningsår i Sverige trots att de under utsändningstiden inte har varit bosatta här. Det medför att de har en längre försäkringstid än vad deras faktiska svenska bosättningsår visar.

En annan förklaring är att det för personer som har haft hel sjukersättning i form av garantiersättning omedelbart före 65-årsdagen finns en alternativ regel om beräkning av försäkringstid i 67 kap. 13 § socialförsäkringsbalken. Denna bestämmelse innebär att om den försäkringstid som har legat till grund för beräkningen av sjukersättning är förmånligare än en beräkning enligt 67 kap. 5–12 §§ socialförsäkringsbalken, ska den användas vid beräkningen av försäkringstid för garantipension. Denna alternativa beräkning av försäkringstid gäller även för vissa änkor, se 6 kap. 30 § lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken.

Avsaknaden av uppgifter för dessa grupper medför att det är problematiskt att avgöra vilken försäkringstid som deras garantipension är baserad på. Det medför att det är svårt att avgöra effekterna av förslagen.

Beräkning för olika grupper

För att kunna genomföra den hypotetiska beräkningen har 2017 års garantipensionärer (födda 1938 och senare) delats in i olika grupper. Detta har gjorts utifrån hur säkra analyser som kan göras och hur garantipensionen har samordnats. Totalt var det drygt 394 000 kvinnor och män födda 1938 och senare som år 2017 fick minst en utbetalning av garantipension. 309 000 av dessa ingår i gruppen Garp2007 och 85 000 ingår i Garp2003. De beräkningar av grundpension som har gjorts har främst behandlat Garp2007. För Garp2003 har det endast varit möjligt att beräkna skillnaden i intjänad försäkringstid.

Resultat av den hypotetiska beräkningen

Frågan som ska besvaras med hjälp av den hypotetiska beräkningen är alltså om den föreslagna förändringen av försäkringstiden skulle ha lett till att fler personer får fler försäkringsår och därmed också en högre grundpension.

Personer som inte påverkas av den förändrade försäkringstiden

De allra flesta av de garantipensionärer som ingår i beräkningen skulle inte ha påverkats av det förändrade intjänandet av försäkringstid. Sammantaget finns det 240 500 kvinnor och 58 000 män som har en försäkringstid på 40 år och som således även skulle ha haft det även med en grundpension. Till dem kommer ytterligare 39 700 kvinnor och 23 100 män som har en försäkringstid som är kortare än 40 år, men där försäkringstiden vid beräkningen blir densamma.

Det är alltså sammantaget cirka 92 procent av de garantipensionärer som ingår i beräkningen som vi med säkerhet kan konstatera inte skulle ha påverkats.

Garantipension 2007 – längre försäkringstid

Det finns en grupp på drygt 1 040 kvinnor och drygt 730 män som beräkningarna visar skulle ha fått fler antal 40-delar om deras försäkringstid hade beräknats i enlighet med förslaget. De skulle därmed också ha fått en högre grundpension än garantipension.

I tabell 15.2 visas det genomsnittliga antalet 40-delar och de genomsnittliga belopp dessa har med garantipension och skulle ha fått om de i stället fått en grundpension. I genomsnitt skulle försäkringstiden ha ökat med endast 1/40-del, men spridningen i gruppen är stor.

Sammantaget skulle utgifterna för grundpension enligt beräkningen ha varit knappt 2,8 miljoner kronor högre per år för denna grupp.

Här bör tilläggas att beräkningen är gjord enligt principen att om en person har ett år med PGI över ett inkomstbasbelopp är det likställt med ett års försäkringstid. I praktiken bör så inte alltid vara fallet. En person som under ett år arbetar i både Sverige och i en annan medlemsstat skulle enbart få tillgodoräkna sig den faktiska arbetstiden i Sverige.³ Det medför att effekten troligtvis skulle bli mindre än vad som redovisas i tabellen.

Tabell 15.2 Antal garantipensionärer som skulle ha fått en längre försäkringstid, genomsnitt

	Antal	Garantipension 2017		Grundpension	
		Försäkringstid	Belopp	Försäkringstid	Belopp
Kvinnor	1 040	22	4 000	23	5 700
Män	730	23	4 000	24	5 800

Källa: Våra beräkningar baserade på uppgifter i Pensionsmyndighetens databas Pedal.

Garantipension 2007 – eventuellt längre försäkringstid

Utöver den grupp som vi med mer säkerhet kan säga skulle fått en längre försäkringstid finns några ytterligare grupper där beräkningen visar på en högre grundpension, men där osäkerheten är större. I den första ingår personer som inte hade någon garantipension 2017, men som eventuellt skulle kunna ha fått en grundpension när försäkringstiden ökar. Anledningen till att de inte har någon garantipension är att de har för få 40-delar och/eller för hög inkomstgrundad pension. Med en utökning av försäkringstiden till att även inkludera PGI och PGBSA skulle de få fler 40-delar och eventuellt också en grundpension. Eftersom de inte har någon garantipension är det inte möjligt att skatta den pension som reducerar garantipensionen och därmed kan vi inte heller skatta en eventuell grundpension. Därför visas i tabell 15.3 endast antalet personer samt antalet 40-delar. Eftersom dessa 1 120 kvinnorna

³ För en utförligare beskrivning se avsnitt 9.4.

och 1 550 männen inte har någon garantipension är det troligt att många av dem har en så pass hög inkomstgrundad pension att de inte heller skulle fått någon grundpension.

Tabell 15.3 Personer utan garantipension som eventuellt skulle fått en grundpension

	Antal	Försäkringstid vid garantipension	Försäkringstid vid grundpension
Kvinnor	1 120	9	11
Män	1 550	7	10

Källa: Våra beräkningar baserad på uppgifter i Pensionsmyndighetens databas Pedal.

Utöver de som i dag inte har garantipension, men som eventuellt skulle fått grundpension finns tre grupper med personer där osäkerheten är ännu större. Det finns cirka 7 400 personer som har garantipension, där den hypotetiska beräkningen av olika anledningar leder till en oproportionerligt högre grundpension. Det rör sig troligen om personer vars verkliga försäkringstid har beräknats enligt den alternativa regel som finns för vissa personer med sjukersättning och för vissa efterlevandepensioner (närmare beskrivet i avsnitt 15.3.2 ovan). Denna alternativa reglering finns även i förslaget om grundpension vilket medför att försäkringstiden i många fall skulle varit densamma även om den inte är det i den hypotetiska beräkningen. Även om vi bedömer att dessa personer inte skulle ha påverkats av förslaget, och i så fall inte alls i den omfattning som beräkningen visar, vill vi ändå lyfta fram att den finns med som en osäkerhetsfaktor. Eftersom skillnaden mellan garantipension och grundpension i de allra flesta fall skulle ha varit liten skulle det även statsfinansiellt varit små skillnader, men troligen gett en liten ökning av utgifterna.

Garantipension 2003

Av alla garantipensionärer födda 1938 eller senare som ingår i beräkningen är det sammanlagt drygt 85 000 kvinnor och män, eller drygt 21 procent, som har fått sin garantipension beräknad enligt tillämpningen före mars 2007. 64 000 av dem har full försäkringstid redan genom bosättning och påverkas inte av förslaget.

De dryga 10 800 kvinnor och 10 400 män som återstår är svårare att uttala sig om vad gäller hur en förändrad försäkringstid skulle påverka utfallet. Det vi kan konstatera är att garantipensionerna för den här gruppen av pensionärer har beräknats enligt en förmånligare beräkning, vilket medför att sammantaget skulle grundpensionen blivit lägre än garantipensionen för de allra flesta oavsett försäkringstid och därmed skulle även statens utgifter ha blivit lägre.

Slutsats av den hypotetiska beräkningen

Den hypotetiska beräkningen har alltså gjorts för att undersöka om tillägget av intjänande av försäkringstid genom arbetad tid medför förändringar i intjänandet. Beräkningarna visar att för de allra flesta skulle skillnaden mellan grundpension och garantipension vara obefintlig. Det förklaras främst av att 76 procent av garantipensionärerna redan har 40 års försäkringstid i Sverige och därmed inte skulle ha påverkats av förslaget. Därtill kommer ytterligare 16 procent som har färre år med arbetad tid än vad de har bosättningsstid och deras försäkringstid skulle därmed inte heller ha påverkats. Vi kan således konstatera att drygt 92 procent av förmånstagarna inte skulle ha påverkats av förändringen i försäkringstid.

Det är de resterande drygt 8 procenten (knappt 33 000 personer) som eventuellt skulle ha påverkats. Av dessa är det enbart cirka 1 800 personer som vi med större säkerhet kan säga skulle ha fått en högre grundpension.

Vi kan således konstatera att den hypotetiska beräkningen inte visar på att effekten av förändringen av försäkringstid är särskilt stor. Dock har beräkningen gjorts på 2017 års pensionärer (som i verkligheten inte påverkas) och den är baserad på deras intjänandehistorik och flyttbeteende. Med den ökande rörligheten inom och utom EU kan vi inte förutsätta att framtidens pensionärer inte skulle påverkas i högre grad. Dock skulle denna påverkan vara successiv och med fullt genomslag först på 40 års sikt.

Konsekvenserna av en framtida ökad rörlighet

En möjlig svaghet med den genomförda uträkningen är alltså att den utgår ifrån en befintlig kader personer. Det är givetvis möjligt att gruppen individer som tjänar in grundpension i framtiden skiljer sig från dagens på många olika sätt.

För att utreda konsekvenserna av införandet av en grundpension på lång sikt skulle vi för de personer som nu tjänar in till pension behöva jämförande uppgifter om skillnaden mellan en försäkringstid som enbart inkluderar bosättningsstid och en där även arbetad tid ingår. I den hypotetiska beräkningen har denna skillnad undersökts genom att befintliga historiska uppgifter för nuvarande garantipensionärer har omräknats och lett till slutsatsen att konsekvenserna inte blir särskilt stora. Dock kan vi med hjälp av den beräkningen inte direkt uttala oss om framtiden. Någon beräkning för de som nu tjänar in pension är tyvärr inte heller möjlig att göra med de modeller och dataanalyser som i dag finns tillgängliga och de kan därför inte tas fram inom ramen för vår utredning. För att kunna nå några slutsatser om framtiden behöver frågan därför angripas på annat sätt. Ett sätt att göra det på är att undersöka om rörligheten till och från Sverige har förändrats och resonera kring hur det kan påverka i framtiden.

ToR-utredningen hade bl.a. i uppdrag att kartlägga tillgänglig statistik och rörlighetsmönster till och från Sverige. Utredningen gjorde därför en genomgång av befintliga statistikällor och vilken statistik som finns tillgänglig. Det är den information vi utgår från.

Förslaget om breddning av intjänandebasen påverkar enbart personer som faktiskt arbetar och tjänar in pensionsgrundande inkomst i Sverige. Det är därmed intjänandet för de personer som arbetar och hur deras försäkringstid kan påverkas som behöver undersökas. De allra flesta som arbetar i Sverige är också bosatta här, och för merparten av dem som arbetar i Sverige innebär sålunda de föreslagna bestämmelserna inte någon skillnad jämfört med den nuvarande regleringen. Det är vid in- och utflytt till Sverige som skillnaden i försäkringstid kan uppstå, vilket också innebär att personer som flyttar in och ut ur Sverige flera gånger har högre sannolikhet att tjäna in mer försäkringstid.

För att undersöka påverkan på försäkringstiden skulle behövas information om vilka personer det är som i dag inte får bosättningsstid eller endast får bosättningsstid under en del av ett år och som

i stället skulle kunna få ett helt år när även arbetad tid ger försäkringstid. Vi går därför, med utgångspunkt i ToR-utredningens betänkande SOU 2017:5 igenom vilka det är som kommer till Sverige för arbete och om det finns någon statistik som ger information om utvecklingen.

Personer från andra medlemsstater som arbetar i Sverige

För personer som kommer till Sverige från en annan medlemsstat för att arbeta gäller bestämmelserna om fastställande av tillämplig lagstiftning i förordning 883/2004. Enligt förordningen ska alltså en person som berörs av flera medlemsstaters sociala trygghetssystem, endast omfattas av en medlemsstats lagstiftning. Huvudregeln är att det är arbetsstatens lagstiftning som ska tillämpas och personen tillhör därmed i första hand arbetsstatens sociala trygghetssystem.⁴

För Sveriges del innebär detta att en person som arbetar i Sverige även tjänar in försäkringstid i form av bosättningsstid för samma tid. Det medför att en person som är bosatt i en annan medlemsstat och som flyttar till Sverige för att arbeta redan i dag får tillgodoräkna sig bosättningsstid från den första dagen han eller hon anses bosatt i Sverige.

Som anges i kapitel 9 finns det här en skillnad mellan personer som är utsända till Sverige för att arbeta och för personer som inte anses utsända. En person som är utsänd till Sverige för arbete omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där arbetsgivaren normalt bedriver sin verksamhet och får därmed inte någon försäkringstid i Sverige. En sådan person ska heller inte få någon PGI fastställd och därmed heller inte tjäna in försäkringstid genom arbete. Statistik för denna grupp hanteras samlat för både personer från andra medlemsstater och personer från tredje land i ett separat avsnitt nedan.

För personer från andra medlemsstater som arbetar i Sverige, men inte anses vara utsända kan svensk lagstiftning gälla. För dem kan det komma att medföra att de får ett utökat intjänande av försäkringstid. Om de har en inkomst om minst ett inkomstbasbelopp kan de få tillgodoräkna sig ett helt års försäkringstid i stället för som i dag, den faktiska tid de bor/arbetar i landet. Detta är dock beroende av om personen i fråga arbetar eller inte i den medlemsstat han eller hon flyttar från eller till. En person som arbetar i sådan mån att den

⁴ För en utförligare beskrivning se avsnitt 3.4.2.

omfattas av en annan medlemsstats socialförsäkringssystem fram till dess att den flyttar till Sverige, eller från dess att den flyttar från Sverige, kommer endast att få tillgodoräkna sig den faktiska arbetstiden och därmed tjäna in samma försäkringstid som enligt tidigare regler. Den kommer alltså inte att tjäna in mer försäkringstid eftersom man inte kan tjäna in försäkringstid i flera länder samtidigt.

En person som inte tjänar in försäkringstid i det land den flyttar till eller från kommer dock att tjäna in en längre försäkringstid i Sverige eftersom den då får tillgodoräkna sig ett helt års försäkringstid.

Den fråga som skulle behöva besvaras är hur många det är som kommer från andra medlemsstater och hur utvecklingen ser ut över tid. I det följande utgår vi från den statistik som enligt ToR-utredningen finns för de som rör sig till och från Sverige från andra medlemsstater och ser om det går att dra några slutsatser utifrån den.

Tillgänglig statistik över personer från andra medlemsstater som arbetar i Sverige

Enligt ToR-utredningen har inflyttningen av EU-medborgare ökat betydligt över tid. Under 2014 folkbokfördes cirka 23 000 EU-medborgare i Sverige. Ökningen kan till viss del förklaras av utvidgningen av EU, men även när man bortser från den har invandringen från EU:s medlemsstater ökat.

Uppgiften ovan avser endast personer som blivit folkbokförda i Sverige. Den ger inte någon heltäckande bild eftersom det endast är de som avser att stanna i minst ett år som blir folkbokförda. Personer som stannar kortare tid än ett år ingår därmed inte. ToR-utredningen konstaterar i sitt betänkande att det tyvärr inte finns någon tillförlitlig statistik rörande korttidsmigrationen från andra medlemsstater till Sverige.

Det verkar således som att antalet som migrerar till Sverige från övriga medlemsstater tenderar att öka över tid, men det är inte möjligt att avgöra huruvida dessa personer arbetar i Sverige eller inte.

Det finns dock en växande grupp personer som vi vet arbetar i Sverige. Det är personer som arbetar i landet, men som är bosatta utomlands, s.k. gränsarbetare. År 2013 var det cirka 17 000 personer i denna grupp, vilket innebar en ökning med 10 000 personer på tio år (2003 var det 7 000 personer). En tydlig majoritet av de som endast arbetar men inte bor i Sverige är män. I denna grupp tjänar man redan

i dag in försäkringstid i form av bosättningstid så de som kan få ett utökat intjänande är eventuellt de personer som inte tidigare arbetat i bosättningslandet. Det är dock viktigt att påtala att de allra flesta som är bosatta i ett annat land och arbetar i Sverige bor i våra grannländer. I dessa länder finns det precis som i Sverige bosättningsbaserade pensionssystem, vilket medför att de innan de börjar arbeta i Sverige bör tjäna in pension i bosättningslandet oavsett om de har arbetat eller inte. De skulle därmed i många fall inte tjäna in mer försäkringstid än de gör i dag.

Personer från tredje land som arbetar i Sverige

Personer som kommer från tredje land till Sverige för att arbeta omfattas som regel inte av förordning 883/2004 och kan därmed påverkas av förändringen i försäkringstid på annat sätt än personer från andra medlemsstater. Dels behöver en person från tredje land uppfylla kvalifikationskravet om tre års försäkringstid för att få rätt till grundpension. Det innebär att en sådan person behöver komma upp i sammantaget tre års bosättning eller tjäna in tre år med PGI över ett inkomstbasbelopp för att alls kvalificera sig för grundpension. Dels behöver personen vid pensioneringen antingen vara bosatt i Sverige eller i en annan medlemsstat för att grundpension ska betalas ut. Det bör kunna antas att det inte kommer att vara många personer som tillkommer och får en längre försäkringstid i denna grupp. Dessutom torde en inte oansenlig andel av de tredjelandsmedborgare som arbetar i Sverige var utsända hit, vilket innebär att de inte tjänar in någon försäkringstid här (se nedan under rubriken ”Personer utsända till Sverige”).

Till skillnad från personer från andra medlemsstater är det dock ovidkommande ifall en person omfattas av någon socialförsäkring i det land han eller hon flyttar från, eftersom det inte görs någon utredning om sammanfallande tid i förhållande till tredje land. Det innebär att om en person under ett år har en pensionsgrundande inkomst på över ett inkomstbasbelopp tjänar personen in ett helt års försäkringstid.

Tillgänglig statistik över personer från tredje land som arbetar i Sverige

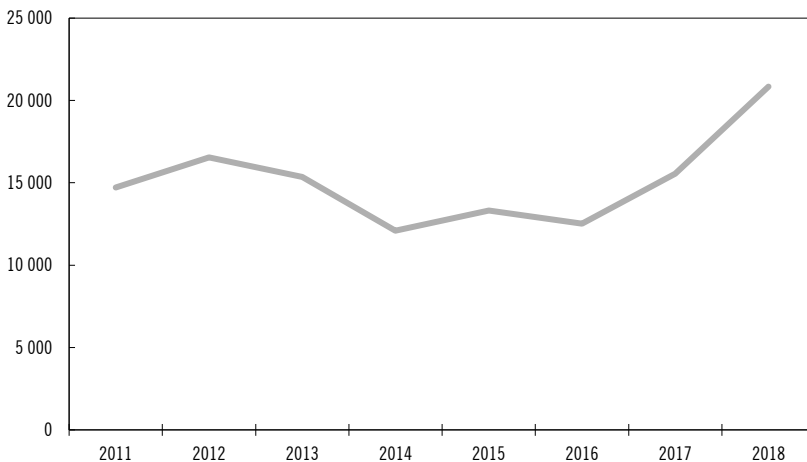
Enligt ToR-utredningen har antalet uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare ökat relativt mycket över tid. Man kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige av många olika anledningar, men för denna analys är endast de som har beviljats uppehållstillstånd till följd av arbetsmarknadsskäl av intresse, dvs. personer som har beviljats arbetstillstånd.

Regleringen för de som kommer till Sverige och arbetar är komplex och innehåller många undantag, vilket medför att den statistik som finns tillgänglig kan vara svårtolkad och i många fall innehålla överlappande grupper. Det är inte möjligt att inom tidsramen för vår utredning – och ligger inte heller i vårt uppdrag – att göra en djuplodande genomgång av dessa regler och den tillhörande statistiken. För analysen i denna del behöver främst undersökas om antalet personer från tredje land som kommer till Sverige för arbete tenderar att öka över tid.

I figur 15.3 visas utvecklingen av beviljade uppehållstillstånd för arbetstagare under perioden 2011 till 2018. Av figuren framgår att antalet beviljade uppehållstillstånd för arbete har ökat under perioden.

Figur 15.3 Antal beviljade uppehållstillstånd för arbetstagare

Inkluderar inte anhöriga till arbetstagare eller idrottsutövare, artister, au-pairer, praktikanter och feriearbetare



Källa: Migrationsverket.

Sammanfattningsvis tenderar antalet personer från tredje land som kommer till Sverige för att arbeta att öka över tid. Som tidigare nämnts är det främst vid in- och utflytt till landet som det kan uppstå en situation att dagens intjänande av försäkringstid skiljer sig från det föreslagna intjänandet. Det tillsammans med det faktum att personerna för att kunna få grundpension även behöver vara bosatta i Sverige efter pensioneringen medför att skillnaderna med nuvarande system torde vara små.

Personer utsända till Sverige

Personer som är utsända från ett annat land för att arbeta i Sverige anses vara utstationerade i Sverige. En utstationerad arbetstagare arbetar vanligtvis i ett annat land men utför under en begränsad tid arbete i Sverige för ett utländskt företags räkning.

Arbetsmiljöverket redovisar varje år statistik över personer som är utstationerade i Sverige. Dessa personer anses i normalfallet inte som bosatta i Sverige och tjänar därmed inte heller in försäkringstid i Sverige. Antalet personer som är utstationerade ökar över tid. Arbetsmiljöverket redovisar regelbundet statistik över antalet arbetstagare som är utstationerade i Sverige. I helårsrapporten för 2018 (Rapport 2019:1) framgår att sammanlagt knappt 106 800 arbetstagare hade registrerats under 2018, vilket är en ökning med 47 procent jämfört med 2017. Av de 67 länderna som utstationerade arbetstagare i Sverige under 2018 står Polen för 43 procent av det totala antalet arbetstagare. Dock var de utstationeringsuppdrag som anmäldes under 2018 betydligt kortare än de varit tidigare år. Cirka 40 procent av uppdragen var mellan 0–9 dagar och endast 21 procent av uppdragen var längre än tre månader. Det är viktigt att vara medveten om att samma arbetstagare kan bli anmäld på nytt för samma projekt, dvs. förnya sin utstationering vilket kan betyda att uppdraget i verkligheten kan vara längre.

Slutsats om den framtida utvecklingen och försäkringstiden

ToR-utredningen konstaterar i sitt betänkande att det är svårt att ge en total bild över rörligheten till och från Sverige. Det de kan konstatera utifrån den sammanställda statistiken är att rörligheten både

till och från Sverige har ökat under den period de studerade. De konstaterar också att fler flyttar till Sverige och bosätter sig här än som flyttar från Sverige. Även när det avser flyttning inom EU så är rörligheten till Sverige större än från Sverige. Däremot finns ingen statistik om hur många det är som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet inom EU, varken till eller från Sverige eller kortare/längre tid än tre månader.

Sammanfattningsvis kan vi således konstatera att rörligheten till Sverige troligen ökar och att antalet personer som kommer till Sverige för att arbeta både från andra medlemsstater och från tredje land även de troligen ökar i antal. Utifrån den konstruktion vi valt av breddningen som ett komplement till bosättningstid, bedömer vi dock att det sammantaget kommer att vara ett begränsat antal personer som kommer att tjäna in mer grundpension. Många kommer därutöver troligen att ha en så pass hög pension eller så få försäkringsår att de inte heller blir aktuella för grundpension eller enbart får en mycket låg sådan. Kostnaden för grundskyddet bedöms därför endast påverkas marginellt. Som vi utvecklar nedan får de eventuella förändringar i migrationsmönster som kan inträffa i framtiden även motsvarande genomslag i pensionssystemet om man konstruerar grundskyddet som en minimiförmån.

15.4 Ekonomiska konsekvenser till följd av ändrad tillämpning av samordningsbestämmelserna

På kort sikt har alltså den föreslagna förändringen av intjänandet av försäkringstid ingen påverkan på enskilda individer eller på statens utgifter. Dock har tillämpningen av samordningsbestämmelserna för garantipension förändrats sedan förmånen infördes 2003, vilket medför att förslaget om en grundpension får ekonomiska konsekvenser både för enskilda och för staten även på kort sikt. Det är alltså inte beroende av förslagets utformning utan av tillämpningen av samordningsbestämmelserna över tid.

Den första förändringen av tillämpningen av samordningsbestämmelserna gjordes av Försäkringskassan i mars 2007. Till följd av detta skiljer sig garantipensionen beroende på om den har beviljats före eller efter denna tidpunkt. Förändringen finns närmare beskriven i avsnitt 4.1.3. När tillämpningen ändrades 2007 gjordes ingen omräk-

ning för de personer som vid genomförandet redan hade fått sin garantipension beviljad, dvs. deras garantipensioner är beräknade i enlighet med den tidigare tolkningen och tillämpningen av samordningsbestämmelserna. Det medför att det finns två olika grupper vars samordnade garantipensioner är beräknade på olika sätt och därmed skiljer sig åt.

Den andra förändringen inträffade i samband med de förändringar Pensionsmyndigheten genomförde efter domen i *Zaniewicz-Dybeck*-målet. De innebär att Pensionsmyndigheten sedan februari 2019 beviljar garantipension i form av minimiförmån för nytillkomna garantipensionärer. Pensionsmyndigheten har även påbörjat ett arbete med att genom omprövning räkna om befintliga garantipensioner enligt beräkningssättet för minimiförmåner.

Hur införandet av grundpension påverkar enskilda individer kommer således att vara beroende av hur deras garantipension är beräknad vid ikraftträdandet. Det är dels beroende på om garantipensionen har beviljats före eller efter mars 2007 och därefter beroende på om garantipension har beräknats som en minimiförmån eller inte. Det är i dagsläget inte möjligt att göra några jämförande beräkningar på individnivå mellan grundpension och garantipensionen beräknad som en minimiförmån, eftersom de uppgifter om utländska pensioner som krävs för att beräkna effekterna av garantipension som minimiförmån ännu inte finns tillgängliga. I det följande resoneras därför kring hur förslagen kan komma att påverka enskilda pensionärer utifrån hur pensionen kommer att vara samordnad vid ikraftträdandet av reglerna om grundpension. Det är väsentligt att här uppmärksamma att de personer som har sin garantipension beräknad helt enligt nationell beräkning inte kommer att påverkas. Det är cirka 90 procent av alla garantipensionärer födda 1938 och senare, bosatta både i Sverige och i andra medlemsstater, vars grundpension blir densamma som den tidigare garantipensionen.

*Garantipension beviljad fr.o.m. mars 2007 samordnad
som pensionsförmån*

För de pensionärer vars garantipension har samordnats i enlighet med tillämpningen före domen, kommer grundpensionen att vara densamma som den tidigare garantipensionen. I den här gruppen

ingår både personer bosatta i Sverige och personer som är bosatta i andra medlemsstater.

Till följd av den tillfälliga lagens utformning är samordningen av garantipensionerna för personer som bor utanför Sverige oförändrad. Det medför att det med säkerhet är cirka 10 400 personer bosatta utomlands som inte kommer att påverkas av förändringen till en grundpension.

Pensionsmyndigheten bedömer att det är drygt 56 000 personer som är bosatta i Sverige som eventuellt har en garantipension och omfattas av samordningsbestämmelserna. Det är inte möjligt att bedöma antalet som vid förslagets ikraftträdande inte har räknats om till minimiförmåner, men maximalt är det 56 000 personer som får en oförändrad grundpension i jämförelse med garantipension.

Garantipension beviljad fr.o.m. mars 2007 som nu har räknats om till minimiförmån

När garantipensionen har räknats om till minimiförmån innebär grundpensionsförslaget i många fall en förändring för de enskilda individerna. Pensionen kommer då att beräknas i enlighet med den tidigare tillämpningen. Hur enskilda individer påverkas är beroende av hur de har påverkats av att få sin garantipension beräknade som minimiförmån.

Innebörden av att garantipensionen beräknas som minimiförmån är kortfattat att även försäkringstid i andra medlemsstater inkluderas i den försäkringstid som ligger till grund för garantipensionen. Detta medför naturligtvis att många får en längre försäkringstid och därmed också en högre garantipension. Samtidigt innebär beräkningen som minimiförmån att faktiska utländska ålderspensioner ska ingå i det beräkningsunderlag som minskar garantipensionen.⁵ Hur en enskild individs garantipension påverkas är svårt att förutse och beroende av de individuella förutsättningarna. När garantipensionen räknas om till grundpension kommer påverkan på individnivå främst att bero på hur de ovan nämnda faktorerna omvänt samverkar eftersom vi då återgår till den tidigare samordningen.

Pensionsmyndigheten bedömer att det är drygt 56 000 personer vars garantipensioner eventuellt kan förändras vid omräkning till mini-

⁵ För en utförligare beskrivning se avsnitt 5.2.

miförmån. I gruppen ingår även personer som i dag inte har någon garantipension, men som kan komma att ha det när den beräknas som minimiförmån. Det finns således 56 000 pensioner som eventuellt har räknats om till minimiförmån vid förslagens ikraftträdande. Därtill kommer även de som sedan februari 2019 har nybeviljats garantipension form av minimiförmån.

Garantipension beviljad t.o.m. februari 2007 samordnad som pensionsförmån

De garantipensioner som beräknades fram t.o.m. februari 2007 har beräknats enligt en något förmånligare pro rata-beräkning. Det medför att de personer som har en garantipension beräknad på detta sätt med hög sannolikhet kommer att få en lägre grundpension än garantipension. Här ingår både personer bosatta i Sverige och personer som är bosatta i andra medlemsstater.

Till följd av den tillfälliga lagens utformning är samordningen av garantipensionerna för personer som bor utanför Sverige oförändrad. Det är knappt 6 100 personer som därmed kommer att få en lägre grundpension än den garantipension de har i dag.

Det är drygt 6 800 personer bosatta i Sverige vars pensioner beräknats enligt denna tillämpning. Om ingen av dessa garantipensioner har räknats om till minimiförmån vid förslagens ikraftträdande är det således drygt 6 800 personer som får en lägre grundpension än den tidigare pro rata-beräknade garantipensionen.

Garantipension beviljad t.o.m. februari 2007 omräknad till minimiförmån

De tidigare något förmånligare pro rata-beräknade garantipensionerna som räknas om till minimiförmåner kommer att bli lägre. Det medför att förändringen till en grundpension är svår att förutse. Samma resonemang gäller för denna grupp som för dem vars samordnade garantipension beräknats fr.o.m. mars 2007 och som nu fått sin pension omräknad till minimiförmån. Dvs. det är helt de individuella förutsättningarna som avgör den ekonomiska påverkan för den enskilde individen. Denna grupp utgörs av maximalt 6 800 personer.

Ekonomiska konsekvenser för staten till följd av ändrad tillämpning av samordningsbestämmelserna

Förändringen av tillämpningen som skedde 2007 medför att det kan bli en viss påverkan för både individer och statens utgifter. Gruppen som beviljades garantipension under åren 2003–2007 har generellt sett en mer generöst beräknad pension än de som fick sin pension beviljad från och med mars 2007. För att säkerställa att vårt förslag inte innebär minskningar av utgående förmåner på individnivå hade det funnits skäl att överväga särskilda övergångsregler som gav dessa pensionärer ett skydd mot sänkningar, på motsvarande sätt som den tillfälliga lagen gjort i exportsituationen. Eftersom Pensionsmyndigheten har börjat räkna om garantipension som en minimiförmån kommer många troligen inte att ha kvar sin ursprungliga pension när våra förslag träder i kraft utan i stället en garantipension omräknad som en minimiförmån. Även om det i nuläget inte går att säga i vilken omfattning myndigheten då har räknat om garantipensionen som en minimiförmån har vi gjort bedömningen att det vid dessa förhållanden inte är möjligt att genom övergångsbestämmelser föreskriva att den föreslagna förmånen inte får beräknas till ett lägre belopp än tidigare. Effekten blir då att den gruppen får grundpensionen beräknad på samma sätt som personer som fått garantipension från och med mars 2007. I den mån personer har en garantipension beräknad enligt den samordning som gällde fram till 2007 så kommer det vid införandet av en grundpension medföra en viss minskning av statens utgifter.

När det avser påverkan på statens utgifter utifrån den ändrade samordningen till minimiförmån har Pensionsmyndigheten i sin anslagsuppföljning från oktober 2019 angett följande.

Det är oklart hur den ändrade tillämpningen kommer att påverka utgiften. Vi har inte uppgifter om utländska pensioner som kommer att användas till omräkningen av befintliga garantipensioner vilket gör att några preliminära beräkningar inte kan göras, men vi tror att utgiften kommer att öka.

Som framgår ovan har Pensionsmyndigheten ännu inte tillgång till uppgifter om de utländska pensioner som krävs för att göra en beräkning. Anledningen till att dessa uppgifter saknas är att de inte tidigare har behövts vid beräkningen av samordnade garantipensioner. Pensionsmyndigheten har i prognosen bedömt att utgiften ökar med 129 miljoner kronor.

Det skulle i så fall medföra att det omvända gäller vid införandet av grundpension, dvs. att utgifterna skulle minska. Samtidigt innebär en grundpension att utgiften minskar även till följd av att de personer som har sin garantipension beräknad enligt samordningen före mars 2007 får lägre grundpension än garantipension.

15.5 Ekonomiska konsekvenser vid en fortsatt minimiförmån

Som vi har anført i kapitel 7 gör vi bedömningar även utifrån den alternativa utgångspunkten att grundskyddet fortsättningsvis är utformat som en minimiförmån. Till följd av detta redogörs kortfattat för de ekonomiska konsekvenserna för denna situation, med utgångspunkt i de konstruktionsmässiga bedömningar som görs i kapitel 11 och 12.

Att garantipensionen är att anse som en minimiförmån innebär som tidigare nämnts att försäkringstid genom bosättning och arbete i andra medlemsstater ingår i den försäkringstid som ligger till grund för garantipensionen samt att faktiska utländska ålderspensioner ska ingå i det beräkningsunderlag som minskar garantipensionen. Tillämpningen av samordningsbestämmelserna fram till domen i *Zaniewicz-Dybeck* har inneburit att enbart svensk försäkringstid legat till grund för garantipensionen och att garantipension utbetalats i förhållande till det svenska intjänandet. Pension har då utbetalats proportionellt utifrån de olika länder den tjänats in i.

När garantipensionen beräknas som en minimiförmån innebär det att många av de garantipensionärer som omfattas av samordningsbestämmelserna får en förändrad garantipension. Den kan bli högre eller lägre och det är helt beroende på det individuella intjänandet av försäkringstid och pension i övriga medlemsstater. Eftersom det vid den tidigare tillämpningen av samordningsbestämmelserna inte behövdes någon information om pensioner från andra medlemsstater vid beräkningen av garantipension, har Pensionsmyndigheten i dagsläget inte de uppgifter som krävs för att göra en bedömning av hur olika individer påverkas. Myndigheten kommer hämta in sådana uppgifter i takt med att omräkning sker. Eftersom det i nuläget saknas underlag går det inte att göra någon bedömning av hur enskilda befintliga garantipensionärer, eller blivande pensionärer påverkas.

Som konstateras i avsnitt 15.4 har Pensionsmyndigheten gjort en grov uppskattning av statens kostnader för garantipension som minimiförmån, och myndigheten bedömer mot bakgrund av den att den nya beräkningen sammantaget leder till en ökning av utgifterna. Utgifterna har under 2020 bedömts öka med 129 miljoner kronor till följd av att garantipensionen beräknas som minimiförmån. Myndigheten har ännu inte gjort någon prognos av vad förändringen sammantaget betyder för garantipension till omställningspension, men de utgifterna är förhållandevis låga varvid påverkan inte heller blir stor.

I den genomgång av migrationsmönster vi gjort i avsnitt 15.3.2 framkommer att migrationen tenderar att öka, framför allt migrationen till Sverige. En sådan utveckling skulle rimligen innebära ett större genomslag för möjligheten att tillgodoräkna sig försäkringstid från andra medlemsstater för garantipension i Sverige, eftersom personer som flyttar till Sverige får tillgodoräkna sig hela sin intjänade försäkringstid i det tidigare hemlandet. Utfallet på längre sikt beror därmed också på hur många personer från andra medlemsstater som väljer att flytta till Sverige för att ta del av garantipensionen med stöd av försäkringstid i sitt hemland.

När utgifterna för garantipension förändras brukar det medföra en viss påverkan på kostnaderna för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Då det saknas uppgifter om individuella förändringar går omfattningen av denna påverkan i dagsläget inte att bedöma, men en samlad ökning av garantipensionsutgifterna torde leda till en viss minskning av utgifterna för de två nämnda förmånerna.

Ekonomiska konsekvenser vid slopad export av garantipension

I kapitel 12 gör vi bedömningen att om garantipensionen även fortsättningsvis ska vara utformad som en minimiförmån bör den ändå fortsätta att betalas ut till personer som är bosatta i andra medlemsstater. En sådan utformning medför att utgiften för dessa personer bibehålls. Utgiften kan i förhållande till den tidigare samordningen och förslaget om grundpension påverkas av att hänsyn enligt vår bedömning bör tas till de faktiska pensionsinkomsterna från andra medlemsstater. Sannolikt kommer detta på sikt medföra att utgiften för exporten av garantipension minskar.

Även om det alltså inte ligger i vår bedömning att exporten av garantipension bör begränsas vid ett bibehållande av en minimiförmån, finns det skäl att belysa i vad mån en sådan åtgärd ger ekonomiska konsekvenser.

Om man väljer att inte längre betala ut garantipension till personer som är bosatta i andra medlemsstater så kommer statens utgifter för garantipension att minska. Hur statens utgifter totalt sett kommer att påverkas är dock osäkert och är beroende av flera faktorer. En sådan faktor är om beräkningen av förmånen som minimiförmån för de som är bosatta i Sverige medför att utgifterna ökar, vilket Pensionsmyndigheten tror. En annan faktor är hur många personer som väljer att flytta tillbaka till Sverige och då åter får rätt till garantipension och eventuella andra förmåner som inte betalas ut i andra medlemsstater. För enskilda individer som fortsätter vara bosatta i andra medlemsstater blir de ekonomiska konsekvenserna som regel negativa eftersom deras garantipension upphör och det är oklart i vilken mån det kan kompenseras av andra ersättningar i bosättningsländerna.

I samband med införandet av de förändringar i grundskyddet som riksdagen beslutat om per den 1 december 2019, gjorde regeringen bedömningen att kostnaderna för utbetalning vid fortsatt export skulle öka till cirka 400 miljoner kronor.⁶ Relationen mellan utbetalningarna för garantipension totalt sett och kostnaderna för exporten har dock inte förändrats, utan kostnadsökningarna är en följd av reformen i stort. Pensionsmyndigheten redovisade i sin prognos från mitten av året 2019 en nivå för kommande utbetalningar, som låg något högre, 443 miljoner kronor. Siffrorna ska ställas i relation till att den prognosticerade hela utbetalningen för garantipension för personer födda år 1938 och senare bedöms uppgå till knappt 9,8 miljarder kronor.

15.6 Administrativa konsekvenser

Enligt direktiven ska förslagen vara administrativt gynnsamma. Som vi nämnt i kapitel 7 är det inte helt enkelt vilken utgångspunkt en sådan administrativ gynnsamhet ska bedömas emot. Ett genomförande av våra förslag innebär att vid i samband med ikraftträdandet kommer de utgående förmånerna att ersättas med nya, vilket leder till en administrativ genomförandekostnad.

⁶ Prop. 2018/19:131 s. 21.

Över tid kommer grundpensionen att vara administrativt gynnsammare än garantipension som samordnas som en minimiförmån. Grundpensionen grundas även på arbetad tid, vilket innebär att uppgifter om PGI och PGBSA behövs för att fastställa försäkringstiden. Dessa uppgifter finns redan i dag tillgängliga för Pensionsmyndigheten. Detta ska dock ställas emot en fortsatt hantering av garantipensionen som en minimiförmån, vilken kräver en mer omfattande administrativ behandling. Vid nybeviljande av en minimiförmån behöver försäkringstid i andra medlemsstater hämtas in och löpande behövs uppgifter om pensioner från andra medlemsstater.

Vid en jämförelse är således grundpensionen mer administrativt lätthanterlig än en garantipension som samordnas som en minimiförmån.

I den mån genomförandet av grundpension måste finansieras utan ökade kostnader för statens budget, noterar vi att de garantipensioner som beviljades före mars 2007 kommer att bli lägre när de beräknas som grundpension jämfört med nivån före *Zaniewicz-Dybeck*-domen (se avsnitt 15.4).

15.7 Jämställdhetskonsekvenser

I december 2018 var det 33 procent av de kvinnor som nybeviljades ålderspension som till någon del fick garantipension. Bland männen var motsvarande siffra 11 procent. Bland de knappt 425 000 garantipensionärerna födda 1938 och senare var knappt 320 000 kvinnor och drygt 105 000 män. Att det är fler kvinnor som har garantipension innebär också att det är fler kvinnor än män som berörs av förslagen. Förslagen i betänkandet torde dock inte innebära några större skillnader i förhållandet mellan hur många kvinnor respektive män som i dag uppbär garantipension eller garantipension till omställningspension jämfört med de som i framtiden kan beviljas grundpension eller omställningspension i form av grundpension. Detsamma gäller storleken på framtida beviljade förmåner i de enskilda fallen jämfört med storleken på hittillsvarande beviljade förmåner. Denna bedömning görs i förhållande till hur garantipension och garantipension till omställningspension beräknades fram till och med domen i målet *Zaniewicz-Dybeck*.

Pensionsmyndigheten har dock sedan den nämnda domen lämnades beräknat nybeviljade samordnade garantipensioner och garantipensioner till omställningspension som minimiförmåner i enlighet med artikel 58 i förordning 883/2004 samt därefter börjat ompröva och räkna om samtliga utgående ärenden med garantipension och garantipension till omställningspension. Detta arbete fortgår löpande och är inte avslutat. Det finns inga siffror att redovisa som visar hur det nya beräkningssättet påverkar kvinnor respektive mäns pensioner. Det är därför inte heller möjligt att redovisa hur beräkningar av grundpension och av omställningspension i form av grundpension påverkar jämställdheten jämfört med beräkningar av garantipension och garantipension till omställningspension enligt artikel 58 i förordning 883/2004.

Som vi nämnt i avsnitt 12.3, utbetalas i dag garantipension till knappt 26 000 kvinnor och knappt 18 000 män med stöd av den tillfälliga lagstiftningen. Det är få personer som har garantipension till omställningspension eller till förlängd omställningspension och är bosatta utomlands, sammantaget endast 46 personer. Av dem är knappt 85 procent kvinnor. Om garantipension och garantipension till omställningspension upphör att betalas ut vid bosättning i andra medlemsstater så kommer detta att i större omfattning påverka kvinnor och deras möjlighet att använda sig av sin rätt till fri rörlighet inom unionen och därmed att bosätta sig i en annan medlemsstat.

15.8 Konsekvenser för myndigheter

15.8.1 Pensionsmyndigheten

Som vi nämnt i avsnitt 15.6 kommer förslagen att leda till en administrativ genomförandekostnad när de utgående förmånerna ska ersättas med nya förmåner. Det är ett stort antal beslut om grundpension som kommer att behöva meddelas när det föreslagna regelverket ska börja tillämpas. Vi har i kapitel 14 föreslagit att bestämmelserna om grundpension ska börja tillämpas vid ett årsskifte, då den årliga omräkningen av garantipensionen ändå sker, för att i så stor utsträckning som möjligt underlätta en samordning mellan omräkningarna. En viss IT-utveckling kan också förutses i och med att även tid med arbete ska kunna medföra att försäkringstid tjänas in. Därutöver behöver nytt informationsmaterial och beslutsmallar tas fram och

handläggande personal behöver kompetensutvecklas. Det torde också generera kontakter från allmänheten till myndigheten.

En stor omräkning av en utgående förmån genererar typiskt sett ett antal omprövningar och överklaganden. Detsamma får antas gälla när man som nu ersätter en förmån med en annan. När det gäller ärenden som inte samordnas (ca 300 000 ärenden) kommer dessa inte att leda till några sänkta förmånsbelopp genom införandet av grundpensionen och bör därför inte att generera någon ökning av antalet omprövnings- eller överklagandeärenden. Vid en garanti-pension som samordnas som en minimiförmån gör vi bedömningen att möjligheten till export ska bibehållas. Då torde inte antalet omprövningar eller överklaganden öka av det skälet. Omfattningen av omprövningar och överklaganden i övrigt är svår att förutse.

15.8.2 Försäkringskassan

Förslagen berör förmåner för personer som har uppnått pensionsåldern och således inte uppbär förmåner från Försäkringskassan. Förslagen bedöms därför inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Försäkringskassan.

15.8.3 Kommunerna

Det yttersta ekonomiska skyddet för personer som helt saknar rätt till allmän ålderspension, eller endast har rätt till en låg sådan, ankommer på staten i form av det behovsprövade äldreförsörjningsstödet. När det skapades var syftet att dessa personer inte längre skulle få sitt långsiktiga försörjningsbehov täckt genom socialt bistånd och således inte längre i fråga om försörjningen vara ett ansvar för den kommunala socialtjänsten. Det är inte annat än i undantagsfall vid mer tillfälliga ökade behov som personer med äldreförsörjningsstöd kan komma att bli berättigade till kommunalt försörjningsstöd. Våra förslag påverkar inte möjligheten att få äldreförsörjningsstöd. Mot den här bakgrunden bedöms förslagen inte medföra några ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

15.9 Konsekvenser för domstolarna

Som anförts ovan i avsnitt 15.8.1 kan förslagen komma att generera ett antal omprövnings- och överklagandeärenden hos Pensionsmyndigheten. I fråga om omprövningsärenden så utgör dessa potentiella överklagandeärenden hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Som nämnts är det dock inte möjligt att uppskatta några volymer.

15.10 EU och internationella åtaganden

Den EU-rättsliga aspekten av förslagen och bedömningarna är noggrant belysta i sakavsnitten och bedöms av oss vara förenliga med Sveriges åtaganden i relation till EU.

I den nordiska konventionen om social trygghet har Sverige i bilaga 1 till konventionen förtecknat ett antal förmåner som ”grundpensioner” enligt konventionen, nämligen garantipension, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Givet att dessa förmåner bedöms vara minimiförmåner enligt artikel 58 i förordning 883/2004 bör Sverige i enlighet med artikel 2 i det administrativa avtalet till den nordiska konventionen meddela ändringar i bilagan. På samma sätt som den finska minimiförmånen garantipension inte förtecknats av Finland bör inte heller svenska minimiförmåner vara förtecknade. Däremot bör alltså garantipension för den som är född 1937 eller tidigare samt garantipension till änkepension vara förtecknade i bilagan. Om förslaget om en grundpension och om omställningspension i form av grundpension genomförs bör dessa förtecknas som grundpensioner i bilagan till konventionen.

Sverige har ingått ett antal bilaterala avtal (i vissa fall benämnda konventioner) om social trygghet med länder som inte ingår i EU eller EES. Bland länderna märks USA, Kanada, Indien, Turkiet, Chile och Sydkorea. I dessa avtal har överenskommit på vilka av respektive lands lagstiftningar som avtalet tillämpas. I flera av dessa har Sverige angett att lagstiftningen om garantipension omfattas av avtalet. Avtalen innehåller vidare föreskrifter som med varierande formuleringar anger att avtalet omfattar lagstiftning som ändrar, kompletterar eller ersätter den lagstiftning som omfattas. Med hänsyn till grundpensionens konstruktion jämförd med garantipensionens bör grundpensionen enligt vår mening omfattas av de avtal där det är

angivet att den svenska garantipensionen omfattas. Grundpensionen ska därvidlag hanteras av svenska myndigheter som garantipensionen hanteras vad avser sammanläggning, export m.m. Beroende på hur de olika avtalen ser ut bör regeringen eller utpekad svensk institution (Försäkringskassan och/eller Pensionsmyndigheten) informera den andra avtalsslutande staten om ändringen. Det noteras att flera av avtalen även omfattar lagstiftningen om sjukersättning, aktivitetsersättning och efterlevandepension.

Förslagen och bedömningarna bedöms i övrigt inte ha några konsekvenser eller stå i strid med de skyldigheter som följer av Sveriges övriga internationella åtaganden, däribland av Sverige ratificerade ILO-konventioner.

15.11 Övriga konsekvenser

Förslagen väntas inte ha några miljökonsekvenser eller konsekvenser för brottslighet eller brottsförebyggande arbete. De väntas inte heller ge några konsekvenser för företagen.

16 Författningskommentar

16.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap.

9 §

I paragrafen regleras vilka förmåner som är bosättningsbaserade.

Tolfte punkten ändras på så sätt ordet ”garantipension” ersätts med ”garantipension och grundpension”. Ändringen är föranledd av att det i 67 kap. införs bestämmelser om den nya förmånen grundpension samtidigt som bestämmelserna om den äldre förmånen garantipension för den som är född år 1938 eller senare avskaffas. Den nya förmånen är bosättningsbaserad i likhet med den förmån som avskaffas. Av 14 § andra stycket framgår att garantipension enligt 66 kap. för den som är född 1937 eller tidigare samt grundpension enligt 67 kap. kan lämnas så länge den försäkrades bosättning i Sverige består.

Sextonde punkten ändras på så sätt att ”garantipension till omställningspension” ändras till ”omställningspension i form av grundpension”. Ändringen är föranledd av det i 81 kap. införs bestämmelser om den nya förmånen omställningspension i form av grundpension samtidigt som bestämmelserna om den äldre förmånen garantipension till omställningspension avskaffas. Den nya förmånen är bosättningsbaserad i likhet med den förmån som avskaffas. Av 10 § följer att det är den efterlevande som ska vara försäkrad för förmånen. Av 14 § andra stycket framgår att omställningspension i form av grundpension kan lämnas så länge den försäkrades bosättning i Sverige består.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.3 och 10.3.

53 kap.**2 §**

I paragrafen, som anger vilka förmåner som regleras i avdelningen, ändras *första punkten* genom att den nya förmånen grundpension läggs till. Grundpension omfattas av det lagtekniska samlingsnamnet allmän ålderspension i likhet med den tidigare förmånen garanti-pension till personer födda 1938 eller senare, som avskaffas. Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.

3 §

Paragrafen upplyser om att det i kapitlet finns inledande bestämmelser om förmåner vid ålderdom och i vilka kapitel de olika förmånerna vid ålderdom regleras.

Andra stycket ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till i den tredje strecksatsen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.

55 kap.**1 §**

I paragrafen, som upplyser om kapitlets innehåll, ändras den andra strecksatsen på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till. Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.

8 §

Paragrafen, som anger vilka förmåner som utgör grundskyddet i den allmänna ålderspensionen, ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till. Grundpension utgör alltså, tillsammans med garantipension för den som är född 1937 eller tidigare, grundskyddet i den allmänna ålderspensionen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.

10 §

Av paragrafen, som anger vem som kan få den nya förmånen grundpension, framgår att grundpension är beroende av försäkringstid och att förmånen kan lämnas till försäkrade som är födda 1938 eller senare. Vad som ska räknas som försäkringstid och hur försäkringstiden närmare påverkar rätten till grundpension framgår i 67 kap. Förslaget behandlas i avsnitt 9.2 och 9.3.

56 kap.

2 §

I paragrafen anges vilka förmånsnivåer den allmänna ålderspensionen får begränsas till.

Andra stycket, som upplyser om att det i 66 och 67 kap. finns särskilda bestämmelser om förmånsnivåer för grundskyddet i den allmänna ålderspensionen, ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till. Den särskilda bestämmelsen om förmånsnivåer för grundpension finns i 67 kap. 3 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.6.

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om förmånstid för den allmänna ålderspensionen.

Andra stycket, som upplyser om att det finns särskilda bestämmelser om förmånstid för grundskyddet i den allmänna ålderspensionen i 66 och 67 kap., ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till. Den särskilda bestämmelsen om förmånstid för grundpension finns i 67 kap. 4 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.

12 §

Paragrafen, som upplyser om att det finns särskilda bestämmelser om samordning för grundskyddet i den allmänna ålderspensionen i 66 och 67 kap., ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension

ersätter garantipension i 67 kap. Den särskilda bestämmelsen om samordning för grundpension finns i 67 kap. 3 §. Förslaget behandlas i avsnitt 9.6.

65 kap.

1 §

I paragrafen, som upplyser om underavdelningens innehåll, ändras den andra strecksatsen på så sätt att den nya förmånen grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension för den som är född 1938 eller senare. Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.

2 och 3 §§

Paragraferna, som anger vem som vid bestämmande av grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen ska likställas med gift respektive ogift försäkrad, ändras genom att den nya förmånen grundpension läggs till. Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.1.

67 kap. Grundpension

Det hittillsvarande 67 kap. om garantipension för den som är född 1938 eller senare upphör att gälla. I stället införs det ett nytt 67 kap. med bestämmelser om en ny förmån, benämnd grundpension.

1 §

Paragrafen innehåller upplysningar om vilka slags bestämmelser som finns i kapitlet och i vilka paragrafer dessa är införda.

2 §

Av paragrafen framgår vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en person ska ha rätt till grundpension. Enligt paragrafen kan grundpension lämnas till en försäkrad som är född 1938 eller senare, om han eller hon har en försäkringstid om minst tre år. Vem som är

försäkrad för grundpension framgår av 5 kap. Vad som räknas som försäkringstid anges i 5–16 §§. Av 4 § framgår att grundpensionen får tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år. Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.

3 §

I paragrafen föreskrivs att grundpension endast får lämnas till en försäkrad som har rätt till inkomstgrundad pension i form av inkomstpension eller tilläggspension i den utsträckning som han eller hon samtidigt gör motsvarande uttag av sådan pension. Till en försäkrad som tar ut partiell inkomstpension eller tilläggspension lämnas sålunda endast partiell grundpension i motsvarande mån. Bakgrunden till bestämmelsen är att grundpension beräknas med hänsyn till den inkomstgrundade ålderspension som den försäkrade har rätt till (se 17 §) och att en försäkrad inte bör kunna påverka grundpensionens storlek genom att ta ut en lägre inkomstgrundad pension. Lämnandet av grundpension påverkas däremot inte av om den försäkrade tar ut premiepension, eftersom den faktiska premiepensionen inte påverkar grundpensionens storlek (jfr 18 §). Någon annan möjlighet att ta ut partiell grundpension finns inte och en försäkrad som inte har rätt till inkomstgrundad pension kan därför inte ta ut partiell grundpension.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.6.

4 §

Enligt paragrafen får grundpension tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år. Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.

5 §

Paragrafen anger hur arbete i Sverige räknas som försäkringstid för grundpension.

Av paragrafen framgår att en person får tillgodoräkna sig ett kalenderår som försäkringstid för grundpension, om det för honom eller henne under det året har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitets-

ersättning som tillsammans uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp. Hela kalenderåret ska tillgodoräknas som försäkringstid, oavsett hur lång tid personen faktiskt har arbetat, om kravet i fråga om pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp är uppfyllt. Andra pensionsgrundande belopp än för sjukersättning och aktivitetsersättning påverkar inte tillgodoräkandet av försäkringstid för arbete i Sverige. I 12 § regleras vad som gäller när arbetad tid enligt förevarande paragraf sammanfaller med tid enligt 6–11 §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

6 §

Paragrafen anger hur bosättning i Sverige räknas som försäkringstid för grundpension.

Enligt paragrafen räknas som försäkringstid för grundpension också tid under vilken en person ska anses ha varit bosatt i Sverige enligt 5 kap. I 12 § regleras vad som gäller när tid enligt förevarande och 7–10 §§ sammanfaller med tid enligt 5 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

7 §

I paragrafen regleras förutsättningarna för att en person som har ansökt om uppehållstillstånd ska få tillgodoräkna sig tid för vistelse i Sverige före bosättning som försäkringstid för grundpension.

En utländsk medborgare som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige anses inte vara bosatt här enligt 5 kap. innan ett sådant tillstånd har beviljats. Med stöd av paragrafen får den, som ansöker om och beviljas uppehållstillstånd, som försäkringstid för grundpension tillgodoräknas tid under vilken han eller hon oavbrutet har vistats i Sverige mellan ansökningen och beslutet om uppehållstillstånd.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

8–10 §§

I paragraferna regleras en möjlighet för en pensionssökande som har beviljats uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller enligt motsvarande äldre bestämmelser eller beviljats statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser att som försäkringstid räkna även tid under vilken han eller hon har varit bosatt i sitt tidigare hemland. Bosättningstiden i hemlandet räknas då från och med det kalenderår då den pensionssökande fyllde 25 år till tidpunkten då han eller hon först ankom till Sverige. Den som har varit bosatt i Sverige under hela tiden från den första ankomsten t.o.m. det år han eller hon fyllt 64 år tillgodoräknas hela bosättningstiden från hemlandet fr.o.m. 25 års ålder till ankomsten till Sverige. För den som efter ankomsten under viss tid inte har varit bosatt i Sverige görs en andelsberäkning. Den del av bosättningstiden från det tidigare hemlandet som får tillgodoräknas som försäkringstid för grundpension bestäms då av förhållandet mellan å ena sidan den tid den pensionssökande har varit bosatt i Sverige från den tidpunkt då han eller hon kom hit första gången t.o.m. det år han eller hon fyller 64 år och å andra sidan den totala tidsrymden mellan dessa två händelser. För den som är berättigad till pension från sitt hemland och också har rätt att få denna pension utbetald i Sverige gäller att den tid på vilken denna pension från hemlandet grundas inte ska medräknas som försäkringstid för grundpension. Om den pensionssökande har vistats viss tid i flyktingläger i ett annat land än hemlandet innan han eller hon kom till Sverige likställs sådan tid med bosättningstid från hemlandet.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

11 §

I paragrafen finns en bestämmelse som begränsar tillgodoräkandet av försäkringstid för biståndsarbetare m.fl. som enligt 5 kap. 6 § anses vara bosatta i Sverige även under vistelse utomlands. Om en sådan utsänd person under utsändningstiden har tjänat in pension i det andra landet som betalas ut även vid bosättning i Sverige, och den utländska pensionen inte ingår i det beräkningsunderlag som minskar

grundpensionen, ska den tid under vilken pensionen har tjänats in inte räknas som försäkringstid för grundpension.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

12 §

Enligt paragrafen får samma tid inte tillgodoräknas enligt både 5 § och 6–11 §§. En person som exempelvis kan tillgodoräkna sig samma kalenderår både som arbetad tid enligt 5 § och som bosättningstid enligt 6 § får sålunda endast tillgodoräkna sig kalenderåret en gång, dvs. enligt en av de angivna metoderna.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

13 §

I paragrafen anges den tid under vilken försäkringstid för grundpension beräknas. Av paragrafen framgår att endast tiden från och med det kalenderår då den pensionssökande har uppnått 16 års ålder till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 64 år beaktas vid beräkning av försäkringstid. En person som varit bosatt i Sverige före 16 års ålder eller efter 64 års ålder får sålunda inte beakta denna tid som försäkringstid enligt 6 §. Av 14 § framgår att vissa särskilda förutsättningar måste vara uppfyllda för att tid mellan 16 och 24 års ålder ska beaktas. Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

14 §

Paragrafen anger de särskilda förutsättningar som måste vara uppfyllda för att tid från och med det kalenderår då den pensionssökande har fyllt 16 år till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 24 år ska räknas som försäkringstid för grundpension. Förutsättningarna är tiden räknas som försäkringstid enligt 6–10 §§ och att det för pensionssökanden för samma tid har fastställts en pensionsgrundande inkomst eller ett pensionsgrundande belopp för sjukersättning, aktivitetsersättning, förtidspension eller sjukbidrag som per kalenderår uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp. Vid bedömningen av om gränsvärdet om ett inkomstbasbelopp är uppfyllt läggs pensionsgrundande

inkomst samman med pensionsgrundande belopp för sjukersättning m.m. De angivna förutsättningarna måste som framgått vara uppfyllda för varje kalenderår som på detta sätt beaktas som försäkringstid. Varje kalenderår beaktas sålunda för sig och någon sammanläggning mellan åren sker inte. Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

15 §

I paragrafen regleras en möjlighet för den som har haft rätt till sjukersättning i form av garantiersättning att, under vissa förutsättningar, som försäkringstid för grundpension räkna den försäkringstid som legat till grund för beräkningen av sjukersättningen.

Paragrafen riktar sig till den som omedelbart före den kalendermånad då han eller hon fyllde 65 år hade rätt till hel sjukersättning i form av garantiersättning. För en sådan person räknas som försäkringstid för grundpension den försäkringstid som legat till grund för beräkning av sjukersättningen, om det är förmånligare än en beräkning enligt 5–14 §§. Det är tillräckligt att personen har haft rätt till hel sjukersättning i form av garantiersättning och det krävs sålunda inte att någon garantiersättning faktiskt har betalats ut för att paragrafen ska vara tillämplig.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

16 §

Paragrafen innehåller en avrundningsregel som innebär att det, sedan samtliga tillgodoräknade försäkringstider för grundpension har lagts samman, sker en avrundning nedåt till hela antal år. Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

17 §

Paragrafen anger att ett beräkningsunderlag ligger till grund för beräkningen av grundpension. Beräkningsunderlaget motsvarar den inkomstgrundade ålderspension som den försäkrade har rätt till för samma år. I beräkningsunderlaget görs dock vissa ändringar och till-

lägg, vilka beskrivs i 18–22 §§. Den närmare beräkningen av grundpension framgår av 23–27 §§. Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.2.

18 §

I paragrafen regleras vilken inkomstgrundad ålderspension som ingår i beräkningsunderlaget och hur denna pension beräknas.

Av *första stycket* framgår att inkomstgrundad ålderspension enligt socialförsäkringsbalken och sådan allmän obligatorisk ålderspension enligt utländsk lagstiftning som inte är att likställa med grundpension ingår i beräkningsunderlaget. Inkomstgrundad ålderspension enligt balken får i beräkningsunderlaget ett värde som beräknas före minskning enligt 69 kap. 2–11 §§, vilket innebär att eventuell yrkesskadelivränta inte påverkar värdet. De allmänna obligatoriska ålderspensioner enligt utländsk lagstiftning som ingår i beräkningsunderlaget är sådana pensioner som inte är att likställa med grundpension. Det innebär att den utländska pensionens storlek inte får vara beroende av andra pensionsinkomster, vilket bland annat medför att både utländska inkomstgrundade pensioner och utländska pensioner som har en konstruktion som motsvarar den tidigare svenska folkpensionen ingår i beräkningsunderlaget.

Av *andra stycket* följer att premiepension inte beaktas i beräkningsunderlaget. I stället räknas inkomstpensionen upp så att den motsvarar vad som skulle ha utgetts om hela pensionsrätten om 18,5 procent av pensionsunderlaget hade utgjort grund för denna pension. För den som är född något av åren 1938–1953 ska pensionsrätten för inkomstpension enligt 61 kap. 10 § minskas med en tjugondel av varje helt år fr.o.m. födelseåret till utgången av 1954. Uppräkningen av inkomstpensionen till att motsvara 18,5 procent av beräkningsunderlaget görs dock innan sådan minskning sker.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.2.

19 §

Paragrafen anger vilka övriga förmåner som ingår i beräkningsunderlaget. Dessa förmåner är dels änkepension, dels efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning, dels förmåner som lämnas till den försäkrade enligt utländsk lagstiftning och som motsvarar sjukersätt-

ning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet. Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.2.

20 §

Paragrafen reglerar hur den inkomstgrundade ålderspensionen beräknas i beräkningsunderlaget när den som har rätt till grundpension till följd av bristande eller underlåten avgiftsbetalning fått en lägre pensionsrätt. Endast den som haft inkomster av annat förvärvsarbete än anställning och som inte betalat in föreskriven ålderspensionsavgift i form av egenavgift och allmän pensionsavgift kan på detta sätt få en lägre pensionsrätt (jfr 61 kap. 9 och 21 §§). Enligt paragrafen får den inkomstgrundade pensionen i beräkningsunderlaget i ett sådant fall ett värde som motsvarar den pension som skulle ha lämnats om fulla avgifter hade betalats. Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.2.

21 §

I paragrafen anges hur beräkningsunderlaget ska bestämmas när den försäkrade gjort en överföring av pensionsrättigheter till och från Europeiska gemenskapen.

Paragrafen är tillämplig på en försäkrad som har överfört värdet av pensionsrätt för inkomstpension, pensionsrätt för premiepension och värdet av rätt till tilläggspension till Europeiska gemenskaperna enligt 2 § lagen (2002:125) om överföring av värdet av pensionsrättigheter till och från Europeiska gemenskaperna. För en sådan försäkrad ska beräkningsunderlaget för grundpension bestämmas som om någon överföring av pensionsrättigheterna inte hade gjorts, om inte dessa rättigheter har återförts enligt 8 § samma lag. Bestämmelsen innebär att beräkningsunderlaget inte blir mindre, och grundpensionen inte högre, om den försäkrade fört över pensionsrättigheter till Europeiska gemenskaperna.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.2.

22 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur beräkningsunderlaget ska bestämmas när den försäkrade tar ut inkomstgrundad ålderspension från en annan tidpunkt än vid 65 års ålder.

Enligt *första stycket* bestäms beräkningsunderlaget för en försäkrad som har rätt till inkomstpension eller tilläggspension alltid som om inkomstpensionen och tilläggspensionen hade börjat lyftas den kalendermånad då den försäkrade fyller 65 år. Även om den inkomstgrundade pensionen minskar eller ökar till följd av att den försäkrade tar ut sådan pension före eller efter 65 års ålder, påverkas alltså inte beräkningsunderlaget för grundpensionen av detta. Grundpensionen blir därför inte högre om den försäkrade tar ut inkomstgrundad pension före 65 års ålder och grundpensionen blir inte heller lägre vid ett senare uttag av inkomstgrundad pension.

Andra stycket är tillämpligt i det fall det till den försäkrade lämnas garantitillägg till tilläggspensionen och denne har tagit ut inkomstpension eller tilläggspension före den kalendermånad då han eller hon fyllde 65 år. Garantitillägget blir då lägre än det annars skulle ha varit. För att detta inte ska kompenseras med en högre grundpension ökas garantitillägget på mot motsvarande sätt som hel årlig tilläggspension har minskats när beräkningsunderlaget bestäms.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.4.

23–27 §§

I paragraferna anges hur grundpensionen beräknas.

Grundpensionen bestäms utifrån den försäkrades grundnivå och beräkningsunderlag. Den övergripande principen för beräkningen är att grundnivån minskas med beräkningsunderlaget.

Den försäkrades grundnivå är beroende av den försäkrades försäkringstid, beräknad och avrundad till närmaste hela antal år enligt 5–16 §§, som dock vid beräkningen av grundpensionen högst får vara 40 år. Grundnivån beräknas genom att försäkringstiden divideras med talet 40, varefter denna kvot multipliceras med 2,13 prisbasbelopp, om den försäkrade är ogift, och annars med 1,9 prisbasbelopp.

Hur mycket beräkningsunderlaget, som bestäms enligt 17–22 §§, minskar grundnivån är beroende av beräkningsunderlagets storlek. Om beräkningsunderlaget inte är högre än den s.k. avtrappnings-

nivån, minskar beräkningsunderlaget grundnivån krona för krona. Om beräkningsunderlaget är högre än avtrappningsnivån minskar beräkningsunderlaget grundnivån krona för krona upp till avtrappningsnivån, medan den del av beräkningsunderlaget som överstiger avtrappningsnivån minskar grundnivån med 48 procent. Varje krona av beräkningsunderlaget som överstiger avtrappningsnivån minskar alltså grundnivån med 48 öre. Avtrappningsnivån är beroende av den försäkrades försäkringstid och beräknas genom att försäkringstiden, dock högst 40 år, divideras med talet 40 varefter denna kvot multipliceras med 1,26 prisbasbelopp, om den försäkrade är ogift, och annars med 1,14 prisbasbelopp.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4, 9.51 och 9.5.3.

28 §

Paragrafen anger hur partiell grundpension beräknas. Enligt paragrafen beräknas partiell grundpension genom att det först räknas ut vad grundpensionen skulle bli vid helt uttag och att det därefter görs en andelsberäkning. Förutsättningarna för att ta ut partiell grundpension regleras i 3 §. Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.4.

69 kap.

2 §

I paragrafen, som anger när samordning av allmän ålderspension och yrkesskadelivränta ska ske, ändras *första stycket* på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till. Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

3 §

Paragrafen upplyser om att vissa förmåner inte ska minskas på grund av livränta på grund av arbetsskada eller annan skada som avses i 41–44 kap. Paragrafen ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till. Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

6 §

Paragrafen anger hur minskning av ålderspensionen sker vid samordning med yrkesskadelivränta. Paragrafen ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till i *första och andra styckena*. En försäkrad har inte rätt till både garantipension (för den som är född 1937 eller tidigare) och grundpension (som lämnas till den som är född 1938 eller senare). Vid samordning med yrkesskadelivränta minskas grundpensionen på motsvarande sätt som för de övriga förmånerna. Minskningen görs i första hand på garantipensionen eller grundpensionen, beroende på vilken av förmånerna den försäkrade har rätt till, samt därefter på tilläggspensionen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

8 §

I paragrafen regleras samordning av allmän ålderspension och efterlevandelivränta som den försäkrade får enligt äldre yrkesskadelagstiftning. Paragrafen ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till. Grundpensionen minskas sålunda med livränta på motsvarande sätt som garantipension (för den som är född 1937 eller tidigare). Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om ett förbehållsbelopp som gäller vid samordningen med yrkesskadelivränta. Paragrafen ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till. Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

70 kap.

1 §

Paragrafen, som upplyser om kapitlets innehåll, ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till. Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.5.

5 §

Paragrafen anger att ett beslut om garantipension ska ändras om beräkningsunderlaget för pensionen ändras. Paragrafen ändras genom att *andra stycket* tas bort, eftersom förmånen garantipension för den som är född 1938 eller senare avskaffas. En motsvarande reglering för grundpension införs i en ny 6 §. Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.5.

6 §

I paragrafen, som är ny, regleras den situationen att en ändring för förfluten tid har skett av den pensionsberättigades inkomstgrundade ålderspension, änkepension eller utländska förmån. Eftersom storleken av grundpensionen för samma tid är beroende av de nämnda pensionerna ska grundpensionen också ändras. Pensionsmyndigheten ska då på eget initiativ besluta om en följdändring av grundpensionen. Detta gäller oavsett vad förändringen består i. Det behöver således inte vara fråga om att en inkomst som funnits tidigare har ändrats utan det gäller även den situationen att t.ex. en ny förmån har tillkommit. Förslaget behandlas i avsnitt 9.5.5.

71 kap.

3 §

I paragrafen regleras hur förmånerna inom den allmänna ålderspensionen, förutom premiepensionen, ska avrundas. Paragrafen ändras genom att den nya förmånen grundpension läggs till. Avrundningen av grundpensionen ska sålunda ske på motsvarande sätt som för de övriga förmånerna. I 4 § anges hur avrundning ska ske när flera av de angivna förmånerna betalas ut samtidigt. Förslaget behandlas i avsnitt 9.6.

4 §

I paragrafen anges hur avrundning ska ske när inkomstpension, tilläggspension, garantipension eller grundpension betalas ut samtidigt. Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att avrundningen ska göras på grundpensionen, om inkomst- eller tilläggspension betalas ut samtidigt med grundpension. Förslaget behandlas i avsnitt 9.6.

73 kap.

1 §

Paragrafen innehåller upplysningar om vilka slags bestämmelser som finns i kapitlet och i vilka paragrafer dessa är införda. Andra stycket ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till i den sista strecksatsen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

5 §

Paragrafen anger vem särskilt pensionstillägg kan lämnas till. Paragrafen ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till i den sista strecksatsen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

15 §

Paragrafen anger hur särskilt pensionstillägg beräknas för den som har rätt till grundpension men som inte har 40 års försäkringstid för grundpension. Första och andra stycket ändras på så sätt ordet ”garantipension” ersätts med ”grundpension”. Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

16 §

Av paragrafen framgår att bestämmelser i såväl socialförsäkringsbalken som i annan författning som gäller grundskyddet i den allmänna ålderspensionen gäller även för det särskilda pensionstillägget. Paragrafen ändras på så sätt att förmånen grundpension läggs till. Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

74 kap.**6 §**

Av paragrafen framgår att äldreförsörjningsstöd endast lämnas om den försäkrade tar ut allmän ålderspension, bostadstillägg och särskilt bostadstillägg som denne har rätt till för samma tid. Paragrafen ändras på så sätt att förmånen grundpension läggs till. Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

75 kap.**2 §**

I paragrafen anges vilka förmåner som regleras i avdelningen.

Första punkten ändras genom att ”garantipension till omställningspension” ersätts med ”omställningspension i form av grundpension”. Ändringen är föranledd av att det i 81 kap. införs bestämmelser om den nya förmånen omställningspension i form av grundpension samtidigt som bestämmelserna om den äldre förmånen garantipension till omställningspension avskaffas. Den nya förmånen omfattas, i likhet med den förmån som avskaffas, av den huvudgrupp av efterlevandeförmåner som benämns efterlevandepension.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.2.

76 kap.**1 §**

I paragrafen, som upplyser om underavdelningens innehåll, ändras *andra stycket* på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Förslaget behandlas i avsnitt 10.2.

77 kap.

3 §

Paragrafen anger vilka förmåner som utgör grundskyddet bland efterlevandeförmånerna.

Andra stycket ändras på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension.

Tredje stycket tas bort, eftersom förmånen garantipension till omställningspension avskaffas. En motsvarande bestämmelse för grundpension införs i 6 § andra stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.2.

6 §

Paragrafen upplyser om var de förmåner som ingår i efterlevandeförmånernas grundskydd regleras i socialförsäkringsbalken och hur dessa på ett övergripande plan är konstruerade.

Andra stycket ändras på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Bestämmelsen upplyser om att omställningspension i form av grundpension regleras i 81 kap. och att förmånen är beroende av den avlidnes försäkringstid.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.2.

11 och 12 §§

I paragraferna regleras samordningen av omställningspension och änkepension.

Paragraferna ändras på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Av paragraferna framgår att änkor som är födda 1945 eller senare i första hand får sitt efterlevandeskydd i form av omställningspension och omställningspension i form av grundpension men att även den äldre inkomstrelaterade änkepensionen kan bli aktuell. Änkepension lämnas endast om den pensionen är större än omställningspensionen och eventuell omställnings-

pension i form av grundpension. I så fall utges änkepensionen endast med det belopp som den överstiger de andra förmånerna.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.7.

18 §

Paragrafen upplyser om att efterlevandepension och efterlevandestöd lämnas till och med den månad då rätten till förmånen upphör och anger vilka förmåner som lämnas längst till och med månaden före den då den efterlevande fyller 65 år.

Punkten 2 ändras på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. För den nya förmånen gäller sålunda att den lämnas längst till och med månaden före den då den efterlevande fyller 65 år.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.3.

80 kap.

2 §

I paragrafen anges vilka förmånsformer omställningspensionen omfattar.

Andra stycket ändras genom den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Av bestämmelsen framgår att omställningspension i form av grundpension regleras i 81 kap.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.2.

9 §

Paragrafen, som reglerar den situationen att någon är berättigad till omställningspension efter flera avlidna, ändras på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Av paragrafen framgår att omställningspension endast lämnas efter den sist avlidne eller, om pensionsbeloppen efter de avlidna är olika höga, det högsta beloppet. Förslaget behandlas i avsnitt 10.3.

81 kap.

Det hittillsvarande 81 kap. om garantipension till omställningspension upphör att gälla. I stället införs det ett nytt 81 kap. med bestämmelser om en ny förmån, benämnd omställningspension i form av grundpension.

1 §

Paragrafen innehåller upplysningar om vilka slags bestämmelser som finns i kapitlet och i vilka paragrafer dessa är införda.

2 §

I paragrafen regleras vem som kan få omställningspension i form av grundpension.

Av *första stycket* följer att en efterlevande make som är försäkrad genom bosättning i Sverige enligt 4 och 5 kap. och som uppfyller villkoren för rätt till omställningspension har rätt till omställningspension i form av grundpension, under förutsättning att en försäkringstid om minst tre år kan tillgodoräknas för den avlidne. Villkoren för rätt till omställningspension framgår av 80 kap. Hur försäkringstiden beräknas framgår av 4–8 §§.

Av *andra stycket* framgår att den avlidne, trots vad som föreskrivs i första stycket, inte behöver uppfylla kravet i 80 kap. 3 § om att ha varit försäkrad genom arbete i Sverige enligt 4 och 6 kap. för att den efterlevande ska ha rätt till omställningspension i form av grundpension.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.3.

3 §

Enligt paragrafen lämnas omställningspension i form av grundpension under samma tid som omställningspension. Bestämmelserna om förmånstid i 80 kap. 5 och 8 §§ för den inkomstgrundade omställningspensionen gäller alltså även för omställningspension i form av grundpension. Förslaget behandlas i avsnitt 10.3.

4 §

Paragrafen anger att omställningspension i form av grundpension beräknas med hänsyn till faktisk och framtida försäkringstid.

Enligt *första stycket* beräknas omställningspension i form av grundpension med hänsyn till den försäkringstid som kan tillgodoräknas för den avlidne till och med året före dödsfallet. Denna tid benämns faktisk försäkringstid. Det är alltså fråga om den försäkringstid som den avlidne tjänat in fram till kalenderåret före sin död. Hur denna försäkringstid närmare beräknas anges i 5 och 6 §§.

Av *andra stycket* följer att även tid från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år räknas som försäkringstid för omställningspension i form av grundpension. Denna tid benämns framtida försäkringstid. Hur den framtida försäkringstiden närmare beräknas regleras i 7 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.

5 §

Paragrafen anger hur faktisk försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska beräknas.

Enligt paragrafen räknas som faktisk försäkringstid för omställningspension i form av grundpension sådan tid som utgör försäkringstid för grundpension enligt 67 kap. 5–13 §§. Det innebär att som faktiskt försäkringstid räknas huvudsakligen dels kalenderår under vilka det för den avlidne har fastställts pensionsgrundande inkomst eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning som för kalenderåret uppgår till lägst ett inkomstbasbelopp (67 kap. 5 §), dels tid under vilken den avlidne ska anses ha varit bosatt i Sverige (67 kap. 6 §). Även tid under vilken den avlidne vistats i Sverige före bosättning kan räknas som faktisk försäkringstid liksom tid under vilken den avlidne varit bosatt i sitt tidigare hemland, om de förutsättningar som gäller för tillgodoräknande av sådan tid är uppfyllda (67 kap. 7–10 §§). Utsända biståndsarbetare m.fl. som under vistelse utomlands anses bosatta i Sverige får, på motsvarande sätt som gäller för grundpension enligt 67 kap., inte tillgodoräknas faktisk försäkringstid för omställningspension i form av grundpension för den tid då de vistats utomlands och samtidigt tjänat in en pension från det andra landet som är utbetalningsbar i Sverige

(67 kap. 11 §). Sammanfallande tid för arbete och tid för bosättning får inte tillgodoräknas två gånger, på motsvarande sätt som gäller för grundpension enligt 67 kap. (67 kap. 12 §). Till skillnad mot vad som gäller för grundpension enligt 67 kap. beaktas hela perioden från och med det kalenderår då den avlidne har uppnått 16 års ålder till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 64 år som faktisk försäkringstid för omställningspension i form av grundpension, utan att den specialregel (67 kap. 14 §) avseende tiden mellan 16 och 24 års ålder som gäller för grundpension enligt 67 kap. blir tillämplig.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.

6 §

I paragrafen finns en specialbestämmelse avseende tillgodoräknande av sådan försäkringstid för bosättning i tidigare hemland som avses i 67 kap. 8–10 §§. Enligt paragrafen ska även tid för bosättning i tidigare hemland från och med det år då den avlidne fyllde 16 år till och med det år då han eller hon fyllde 24 år beaktas vid beräkningen av faktisk försäkringstid för omställningspension i form av grundpension. Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.

7 §

Paragrafen anger hur framtida försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska beräknas.

Av *första stycket* framgår att beräkningsregeln i andra stycket ska tillämpas om den avlidne inte kan tillgodoräknas faktisk försäkringstid med minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet. Om den avlidne kan tillgodoräknas försäkringstid med minst fyra femtedelar av den angivna tiden gäller inte den särskilda beräkningsregeln i andra stycket och den avlidne tillgodoräknas i stället hela tiden från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då han eller hon skulle ha fyllt 64 år, som framtida försäkringstid.

Av *andra stycket* framgår att den avlidne som framtida försäkringstid ska tillgodoräknas så stor andel av tiden fr.o.m. dödsfallsåret t.o.m. det år då han eller hon skulle ha fyllt 64 år som motsvarar förhållandet mellan den faktiska försäkringstiden och fyra femtedelar

av tiden fr.o.m. det år den avlidne fyllde 16 år t.om. året före dödsfallet. Denna beräkning ska endast ske om förutsättningen i första stycket är uppfylld.

Enligt *tredje stycket* sätts försäkringstiden vid beräkningen ned till närmast antal månader.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.

8 §

Paragrafen innehåller en avrundningsregel som innebär att det, sedan samtliga tillgodoräknade försäkringstider för omställningspension i form av grundpension har lagts samman, sker en avrundning nedåt till hela antal år. Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.

9 §

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser för beräkningen av omställningspension i form av grundpension.

Av *första stycket* följer att till grund för beräkningen av grundpension ska ligga försäkringstiden för den avlidne enligt 4–8 §§ och den omställningspension som den efterlevande har rätt till. Med omställningspension avses här den inkomstgrundade omställningspensionen, vilken regleras i 80 kap.

Enligt *andra stycket* avses med omställningspension även sådan efterlevandepension enligt utländsk lagstiftning som inte kan likställas med grundpension enligt detta kapitel. De utländska förmåner som avses är efterlevandepensioner vars storlek inte är beroende av andra pensionsinkomster. Utländska inkomstgrundade efterlevandepensioner är i regel inte beroende av andra pensionsinkomster och är därför normalt sådana omställningspensioner som beräkningen av grundpension enligt första stycket ska grunda sig på.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.5.

10 §

I paragrafen anges hur nivån för den försäkrades grundpension, grundnivån, beräknas. Grundnivån beräknas genom att kvoten mellan försäkringstiden, som beräknats och satts ned till närmaste antal hela år enligt 4–8 §, och talet 40 multipliceras med 2,13 prisbasbelopp. Försäkringstiden kan som högst vara 40 år i beräkningen, vilket innebär att den högsta grundnivån är 2,13 prisbasbelopp. Förslaget behandlas i avsnitt 10.5.

11 §

Paragrafen anger hur den årliga grundpensionen beräknas.

Av *första stycket* framgår att, för den som inte har omställningspension, är den årliga grundpensionen lika med grundnivån. Enligt *andra stycket* är, för den som har omställningspension, den årliga grundpensionen lika med grundnivån minskad med omställningspensionen. Grundnivån beräknas enligt 10 § och vad som avses med omställningspension framgår av 9 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.5.

85 kap.

8 §

Paragrafen anger hur minskning av inkomstgrundad omställningspension och omställningspensionens grundskydd sker vid samordning med livränta. Paragrafen ändras på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension.

Av *första stycket* framgår hur inkomstgrundad omställningspension och omställningspension i form av grundpension minskas med livräntor. I 3–5 §§ anges vilka livräntor som ska minska förmånen, som båda är efterlevandepensioner, och hur dessa livräntor beräknas.

Av *andra stycket* följer att minskningen med livräntor i första hand görs på grundpensionen och att avdrag på omställningspension endast får göras om den avlidne kunnat tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst ett år när skadan inträffade.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.7.

12 §

Av paragrafen följer att ett beslut i fråga om omställningspension i form av grundpension eller om efterlevandestöd ska ändras om storleken på den inkomstgrundade efterlevandepension som legat till grund för beräkningen av förmånen ändras på ett sätt som påverkar förmånens storlek. Paragrafen ändras på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Förslaget behandlas i avsnitt 10.7.

15 §

I paragrafen regleras hur efterlevandepension och efterlevandestöd ska avrundas.

Andra stycket ändras på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Av bestämmelsen följer att avrundning ska ske på grundpension eller efterlevandestöd, om både grundpension eller efterlevandestöd och inkomstgrundad efterlevandepension eller änkepension betalas ut samtidigt.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.7.

106 kap.

30 §

Paragrafen föreskriver att den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller är häktad ska få reducerad omställningspension i form av grundpension från och med den trettioförsta dagen samt reglerar hur den reducerade grundpensionen ska beräknas. Paragrafen ändras genom att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

31 §

Paragrafen anger att den som får vissa efterlevandepensioner ska betala för sitt uppehälle för tid under vilken han eller hon vistas i ett familjehem, stödboende eller hem för vård, boende inom socialtjänsten på grund av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan samt under en vårdvistelse som utgör en särskild utslussningsåtgärd enligt fängelselagen (2010:610) för en intagen. Paragrafen ändras genom att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Den som har rätt till omställningspension i form av grundpension ska sålunda betala för uppehälle under de angivna vistelserna på motsvarande sätt som gäller för de övriga förmåner i bestämmelsen. Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

37 §

Paragrafen reglerar hur ersättning endast för del av kalendermånad beräknas.

Andra stycket andra meningen har ändrats på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Av bestämmelsen följer att när sådan grundpension ska minskas beträffande den som är intagen i kriminalvårdsanstalt m.m. enligt 30 § för del av kalendermånad, beräknas ersättningen i enlighet med första stycket för varje dag till en trettiondel av månadsbeloppet och avrundas till närmaste högre krontal.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

108 kap.

24 §

Paragrafen reglerar den situationen att en person beviljas efterlevandestöd eller omställningspension i form av grundpension retroaktivt till följd av att Pensionsmyndigheten har beslutat om återbetalning av inkomstgrundad efterlevandepension. I så fall ska avdrag för den återkrävda pensionen i första hand göras på den retroaktivt beviljade förmånen, i den utsträckning betalning inte redan har skett. Para-

grafen ändras på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

25 §

Paragrafen reglerar den situationen att Pensionsmyndigheten har beslutat om återbetalning av efterlevandestöd eller omställningspension i form av grundpension. Avdrag ska då i första hand göras på retroaktivt beviljad inkomstgrundad efterlevandepension som avser samma tid som kravet, i den utsträckning betalning inte redan har skett. Paragrafen ändras på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Frågor om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser har behandlats i kapitel 14.

Av *punkterna 1 och 2* följer att lagen träder i kraft den 1 december 2020 men att de nya bestämmelserna ska tillämpas först från och med den 1 januari 2021.

I *punkten 3* anges att den som vid utgången av år 2020 har rätt till garantipension för den som är född 1938 eller senare har rätt till grundpension enligt 67 kap. utan ansökan. Det åligger sålunda Pensionsmyndigheten att i samband med ikraftträdandet på eget initiativ pröva rätten till och fatta beslut om grundpension för dem som har rätt till garantipension. Enligt *punkten 4* gäller på motsvarande sätt att den som vid utgången av år 2020 har rätt till garantipension till omställningspension har rätt till omställningspension i form av grundpension enligt 81 kap. utan ansökan. Pensionsmyndigheten ska sålunda för dem som har rätt till garantipension till omställningspension på eget initiativ pröva rätten till och fatta beslut om omställningspension i form av grundpension.

Av *punkten 5* framgår att försäkringstid för grundpension avseende åren 2001–2020 ska tillgodoräknas enligt bestämmelserna i 67 kap., i kapitlets lydelse före den 1 januari 2021. I 6 kap. 26 § lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken finns en bestämmelse som

reglerar hur försäkringstid för grundpension ska beräknas för tid före år 2001.

Enligt *punkten 6* ska med försäkringstid för omställningspension i form av grundpension för tid från och med år 2003 till och med år 2020 avses försäkringstid enligt 81 kap. i kapitlets lydelse före den 1 januari 2021. I 7 kap. 19 § lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken finns en bestämmelse som reglerar hur försäkringstid för omställningspension i form av grundpension ska beräknas för tid före år 2003.

I *punkten 7* anges att äldre bestämmelser fortfarande gäller för tid före utgången av år 2020. Det innebär bland annat att garantipension för den som är född 1938 eller senare och garantipension till omställningspension betalas ut i december 2020 enligt de äldre bestämmelserna.

16.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken

6 kap.

24 §

I paragrafen regleras en möjlighet till retroaktiv utbetalning av vissa förmåner inom den allmänna ålderspensionen för den som omedelbart före 65 års ålder fick särskild efterlevandepension. Paragrafen ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension läggs till bland de förmåner som enligt bestämmelsen får betalas ut retroaktivt. Förslaget behandlas i kapitel 14.

25 §

Av paragrafen följer en skyldighet för Pensionsmyndigheten att utreda om en pensionsberättigad som månaden före den då denne fyller 65 år har fått särskild efterlevandepension vill ta ut ålderspension. Skyldigheten gäller under förutsättning att den pensionsberättigade inte senast månaden före den då denne fyller 65 år har ansökt om någon av de förmåner inom den allmänna ålderspensionen som räknas upp i bestämmelsen. Paragrafen ändras på så sätt att den nya förmånen

grundpension läggs till bland de förmåner som räknas upp i bestämmelsen. På motsvarande sätt som gäller för de övriga i paragrafen uppräknade förmånerna medför alltså en ansökan om grundpension från den pensionsberättigade att Pensionsmyndighetens utredningskyldighet inte inträder. Förslaget behandlas i kapitel 14.

26 §

Paragrafen, som anger hur försäkringstid för grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen ska räknas för tid före år 2001, ändras på så sätt den nya förmånen grundpension läggs till. Enligt bestämmelsen ska bosättningstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2001 räknas som försäkringstid för garantipension och grundpension för tid före år 2001. Förslaget behandlas i kapitel 14.

29 §

Paragrafen reglerar hur bosättningstid i tidigare hemland, som kan tillgodoräknas som försäkringstid enligt 67 kap. 8–10 §§, ska beräknas för den som har beviljats uppehållstillstånd före den 1 januari 2001. Paragrafen ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension. Bestämmelsen innebär att beräkningen av försäkringstid i den aktuella situationen ska ske enligt bestämmelserna om bosättningstid i 5 kap. 7 § i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i dess lydelse före den 1 januari 2001. Förslaget behandlas i kapitel 14.

30–32 §

Av paragraferna framgår att den särskilda beräkningsregeln i 67 kap. 15 § socialförsäkringsbalken, som avser hur försäkringstid alternativt kan beräknas för den som haft rätt till hel sjukersättning i form av garantiersättning, även gäller för den som haft rätt till vissa andra förmåner. De andra förmåner som omfattas är, enligt de närmare förutsättningar som anges i paragraferna, änkepension, hel förtidspension, helt sjukbidrag och hel särskild efterlevandepension. Paragraferna

ändras på så sätt att den nya förmånen grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension. Förslaget behandlas i kapitel 14.

7 kap.

12–17 §§

Enligt paragraferna gäller särskilda bestämmelser avseende rätten till grundskyddet inom omställningspensionen, tillgodoräkandet av försäkringstid för förmånen och beräkningen av förmånen, om förmånen grundas på ett dödsfall som inträffat före den 1 januari 2003. Paragraferna ändras på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Förslaget behandlas i kapitel 14.

19 §

Av paragrafen följer att försäkringstiden för grundskyddet inom omställningspensionen för tid före den 1 januari 2003 ska tillgodoräknas enligt bestämmelserna om tillgodoräkande av bosättningstid enligt 5 kap. i den upphävda lagen (1962:381) om allmän försäkring i kapitlets lydelse före den 1 januari 2003. Paragrafen ändras på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Förslaget behandlas i kapitel 14.

9 kap.

1 och 6 §§

Enligt paragraferna ska vissa bestämmelser i 106 kap. om förmåner vid verkställighet i anstalt eller vård på institution m.m. och i 108 kap. om återkrav och ränta som gäller för omställningspensionsförmånerna tillämpas också i fråga om änkepension och garantipension till änkepension. Paragraferna ändras på så sätt att den nya förmånen omställningspension i form av grundpension ersätter den tidigare förmånen garantipension till omställningspension. Förslaget behandlas i kapitel 14.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Frågor om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser har behandlats i kapitel 14.

Av *punkterna 1 och 2* följer att lagen träder i kraft den 1 december 2020 men att de nya bestämmelserna ska tillämpas först från och med den 1 januari 2021.

Av *punkten 3* anges att äldre bestämmelser fortfarande gäller för tid före utgången av år 2020.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experterna, verksamhetsutvecklarna Ann-Sofie Kraft Nilsson och Kristin Paulsson

I delbetänkandet om grundpension finns formuleringar som kan uppfattas som att Pensionsmyndigheten har föregripit nu aktuell utredning genom att i sin handläggning av garantipension och garantipension till omställningspension ha ändrat sin tillämpning. Tillämpningen följer nu bedömningen som EU-domstolen gör i domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* och Högsta förvaltningsdomstolen gör i efterföljande mål (HFD 2018 ref. 38). Det betyder att garantipensioner till personer bosatta i Sverige beräknas som en minimiförmån med stöd av artikel 58 i förordning 883/2004.

Vi menar att Pensionsmyndigheten i situationen efter att EU-domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen avkunnade sina domar inte hade frihet att välja att vänta med verkställighet i det enskilda fallet och inte heller i tillämpningen i förhållande till den grupp pensionärer som likt Dybeck är bosatta i Sverige och uppbär garantipension som baserades på såväl svenska som utländska försäkringsperioder. Domarna bedömdes på ett tydligt sätt beskriva hur beräkningen av garantipension skulle ske. Regeringen gav dessutom anslag samt extra medel för att myndigheten skulle klara den omfattande administrationen med att räkna om garantipensioner. Arbetet som nu pågår på Pensionsmyndigheten med att räkna om löpande garantipensioner till minimiförmån är omfattande och förberedelser för det här arbetet påbörjades innan den nu aktuella utredningen hade påbörjat sitt arbete. Pensionsmyndighetens nya tillämpning i enlighet med *Zaniewicz-Dybeck*-domen medför ett administrativt merarbete om utredningens förslag om grundpension som en pensionsförmån blir verklighet. Ärenden med garantipension ska då åter räknas om till en pensionsförmån. Vi menar att den

kostnaden är ofrånkomlig utifrån att myndigheten är skyldig att följa gällande praxis. Det skulle äventyra förtroendet för Pensionsmyndigheten och det svenska pensionssystemet om prejudicerande domar inte följs.

Kommittédirektiv 2018:106

Översyn av garantipensionens konstruktion ur ett internationellt perspektiv

Beslut vid regeringssammanträde den 4 oktober 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag till hur garantipension och garantipension till omställningspension bör konstrueras och regleras i socialförsäkringsbalken. Även andra angränsande förmåner ska analyseras i ljuset av den senaste rättsutvecklingen. Syftet med översynen är att ge regeringen underlag och skapa såväl tydliga som hållbara förslag till eventuella reformer på området.

Utredaren ska bl.a.

- analysera hur garantipensionen bör konstrueras till följd av den rättsliga utvecklingen och utarbeta nödvändiga författningsförslag, och
- utreda om krav på uppehållsrätt bör införas för rätt till garantipension, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning och utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 november 2019.

Ändrade förutsättningar för utbetalning och beräkning av garantipension

Garantipensionen är en del av det allmänna pensionssystemet och fungerar som en utfyllnad för personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension. Det innebär att garantipensionen avräknas mot inkomstgrundad pension. Garantipension har tidigare ansetts vara en sådan pensionsförmån som omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004), som ersatt 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 (förordning 1408/71), förordningarna fortsättningsvis benämnda samordningsbestämmelserna. Sådana förmåner ska även räknas av mot utländska förmåner vilket tidigare har gjorts med stöd av artikel 46 i förordning 1408/71, numera ersatt av artikel 52 i förordning 883/2004, som innefattar den s.k. proratatemporis-metoden.

Detta synsätt har dock förändrats sedan EU-domstolen den 7 december 2017 meddelade dom i målet *Bogusława Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten*, C189/16, ECLI:EU:C:2017:946 som rör den svenska garantipensionen för personer födda 1938 eller senare. Av domen framgår att garantipension är att anse som en s.k. minimiförmån som omfattas av artikel 50 i förordning 1408/71, som numera motsvaras av artikel 58 i förordning 883/2004. Om en förmån omfattas av artikel 58 innebär det att medlemsstaterna har en skyldighet att säkerställa att en person som är bosatt i landet ska garanteras ett visst lägsta förmånsbelopp. Enligt samordningsbestämmelserna finns det ingen skyldighet för en medlemsstat att betala ut en minimiförmån vid bosättning i ett annat medlemsland (med vilket i sammanhanget avses länder som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet [EES] samt Schweiz). Det är dock möjligt att i nationell rätt föreskriva att utbetalning av en minimiförmån kan göras även vid bosättning i ett annat medlemsland.

EU-domstolens prövning har enbart avsett garantipension för personer födda år 1938 eller senare. Regeringen har emellertid i propositionen *Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz* (prop. 2017/18:275) gjort bedömningen att domen får kon-

sekvenser även i fråga om garantipension till omställningspension på ett sådant sätt att även den förmånen bedöms vara en minimiförmån i samordningsbestämmelsernas mening.

Konsekvenser av EU-domstolens dom i mål C-189/16

EU-domstolens dom innebär att garantipension inte längre omfattas av de allmänna samordningsbestämmelserna av ålders- och efterlevandepensioner i förordning 883/2004. Garantipensionen ska i stället samordnas enligt de särskilda bestämmelserna om minimiförmåner enligt artikel 50 i förordning 1408/71 eller artikel 58 i förordning 883/2004.

En konsekvens av EU-domstolens dom är att den pro ratametod som har använts för att beräkna hur garantipensionen påverkas av andra utländska pensioner inte längre får användas. Dock medför inte domen något hinder mot att den faktiska utländska ålderspensionen, enligt 67 kap. 16 § socialförsäkringsbalken ingår i beräkningsunderlaget och därmed minskar garantipensionen. Därutöver innebär domen också att försäkringstiden inte får begränsas till att enbart avse bosättningsperiod i Sverige, eftersom det strider mot förordningen och dess grundtanke om att den fria rörligheten för personer inte ska begränsas. Vid tillämpningen ska därför även sådana försäkrings- och bosättningsperioder i EES eller i Schweiz och som avses i artikel 58 i förordning 883/2004 tas med vid beräkningen.

Innan Sverige gick med i EES så betalades folkpension bara ut till svenska medborgare bosatta i Sverige. I samband med inträdet i EES gjordes bedömningen att det inte var möjligt att ha den typen av begränsningar. Efter inträdet i EES gjordes begränsningen i stället inom intjänandet av själva försäkringstiden, men om man väl hade rätt till den så fanns motsvarande rätt också om man var bosatt i ett annat EES-land. När garantipensionen infördes utgick man från att även den skulle samordnas enligt de allmänna samordningsbestämmelserna och därmed betalas ut vid bosättning i andra EES-länder eller i Schweiz. Garantipension har således betalats ut med stöd av det författningsstöd som ansågs finnas i samordningsbestämmelserna. Någon nationell lagstiftning har därmed inte ansetts vara nödvändig.

EU-domstolens dom medför att förutsättningarna för utbetalning av garantipension till ett annat medlemsland har ändrats. Det finns inte längre en skyldighet att betala ut förmånen till enskilda bosatta i andra länder inom EES eller i Schweiz, vare sig enligt samordningsbestämmelserna eller enligt nationella bestämmelser, vilket får direkta konsekvenser för ett stort antal människor som riskerar att inte beviljas garantipension eller att få sin garantipension indragen på grund av sin bosättning utomlands. Det innebär en privatekonomisk förändring som personerna i fråga inte har haft någon möjlighet att förutse. Att personer som har planerat inför pensionen utifrån hittillsvarande tillämpning och personer som redan har garantipension, ska hamna i en situation där de ekonomiska förutsättningarna ändras utan någon möjlighet till framförhållning bedömdes som orimligt. Regeringen har därför i propositionen Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz (prop. 2017/18:275) lämnat förslag som möjliggör att enskilda personer som i dag är bosatta i ett annat land inom EES eller i Schweiz, under en begränsad tid och till dess att detta uppdrag redovisats, även fortsättningsvis ska kunna ansöka om och få garantipension och garantipension till omställningspension. Det föreslås även att garantipensionen, i den mån den enskilde redan får den, ska betalas ut med oförändrat belopp. Lagen är föreslagen att gälla till utgången av 2019.

Vidare har regeringen i nämnda proposition gjort bedömningen att kvalificeringstiden för rätt till garantipension framöver ska grunda sig på nationell lagstiftning och inte på samordningsbestämmelserna, varför sammanläggningsprincipen inte ska tillämpas när en person är bosatt i ett annat medlemsland. En person bosatt i Sverige med bosättningsperiod i ett annat medlemsland kommer i enlighet med samordningsbestämmelserna dock att kunna få garantipension beviljad som en minimiförmån, om denne uppfyller kravet på tre års försäkringstid under förutsättning att ett års försäkringstid finns i Sverige och ytterligare minst två år inom EES eller i Schweiz.

Allmänna utgångspunkter

Regeringen har i propositionen Garantipension, m.m. (prop. 1997/98:152) gett uttryck för att garantipension för personer födda 1938 eller senare ska anses utgöra en grundskyddsförmån som syftar till att säkerställa att personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension har möjlighet att få en utfyllnad så att den totala allmänna pensionen hamnar på en rimlig nivå. Vidare uttryckte regeringen att det för rätt till oreducerad garantipension ska krävas en lång tids anknytning till Sverige, varvid 40 års bosättning ansågs utgöra en rimlig avvägning. Utöver den allmänna pensionen finns även behovsprövade stöd i form av bostadstillägg för pensionärer och äldreförsörjningsstöd, som garanterar äldre bosatta i Sverige en skälig levnadsnivå.

Dagens garantipension är i grunden en effektiv förmån i förhållande till den inkomstgrundade allmänna pensionen men inte i förhållande till den totala pensionsinkomsten. Det finns starka fördelningspolitiska skäl för ett bra grundskydd i ett allmänt pensionsystem och det är en förutsättning för att många äldre ska få en rimlig ekonomisk standard. Samtidigt är det viktigt att grundskyddet är just en grund. I möjligaste mån ska det löna sig att arbeta även för personer med låga inkomster. I enlighet med Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner som beslutades i december 2017, pågår det ett arbete med att reformera och förstärka grundskyddet i det svenska pensionssystemet. Mot bakgrund av pensionsöverenskommelsen har en arbetsgrupp i utredningen Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd (Ds 2018:8) lämnat förslag som Pensionsgruppen har tagit ställning för. Utgångspunkten för det fortsatta arbetet med en förändrad garantipension ska därför också präglas av att det ska finnas drivkrafter till arbete i systemet samtidigt som det ska vara träffsäkert och effektivt.

I en internationell kontext har samordningsbestämmelsernas huvudregel att förmånen kan betalas ut vid bosättning i ett annat medlemsland tillämpats i fråga om garantipensionen. En grundläggande strävan med samordningsbestämmelserna är att de ska vara effektiva och inte utgöra hinder för den fria rörligheten för personer. Bestämmelserna ska inte heller syfta till eller tvinga fram en oavsiktlig harmonisering av medlemsländernas olika sociala trygghetsystem. Regelverket ska ge uttryck för en skälig och rättvis ansvars-

och kostnadsfördelning mellan medlemsstaterna. Omotiverade administrativa kostnader för tillämpande socialförsäkringsinstitutioner bör vidare undvikas och den enskildes behov av social trygghet värnas.

Utredaren bör ha garantipensionens syfte som utgångspunkt samtidigt som det också bör säkerställas att övriga principer ovan kommer till uttryck. Utredaren är fri att frångå syftet för att åstadkomma en mer effektiv och träffsäker förmån om det finns skäl för det. Så långt som möjligt ska utredaren vidare sträva efter en enhetlig och enkel konstruktion för samtliga garantipensioner. I sina överväganden bör utredaren även beakta att begrepp och definitioner som förekommer inom unionsrätten kan ha en annan innebörd än motsvarande begrepp i nationell lagstiftning. I en samordningssituation kan detta få konsekvenser för hur de nationella regelverken ska tillämpas i gränsöverskridande situationer.

De förslag som utredaren lämnar ska vara relevanta och ta till vara intresset av en god balans mellan behovet av att bevara ett sammanhållet svenskt socialt trygghetssystem med hög legitimitet och de behov av internationell karaktär som finns. Hänsyn behöver därför tas till dagens förutsättningar med en ökande globalisering och ändrade rörlighets- och migrationsmönster. Samtidigt behöver det vägas in i vilken omfattning en del av det svenska bosättningsbaserade grundskyddet för ålderspension ska kunna gå att få vid bosättning i ett annat land än Sverige. Förslagen ska vara utarbetade på ett sådant sätt att de är transparenta, lättförståeliga och administrativt gynnsamma. Jämställdhet mellan kvinnor och män ska beaktas i såväl analysen som förslagen till åtgärder.

Förslagen ska värna ett fungerande grundskydd inom den svenska ålderspensionen och den finansiella hållbarheten i garantipensionen. Förslagen ska inte medföra ökade kostnader för statens budget.

Uppdraget att se över konstruktionen av garantipension och garantipension till omställningspension efter den ändrade förutsättningen att de är minimiförmåner

Av EU-domstolens dom följer att bosättningstid i andra EES-länder och Schweiz ska ingå vid beräkningen av försäkringstiden i den svenska garantipensionen. Enligt regeringens proposition (prop. 1997/98:152) ska det krävas lång bosättningstid i Sverige för att ha rätt till oreducerad garantipension. Domen medför således att denna ursprungliga

tanke med garantipensionen inte längre är tillämplig. Domen medför också att rätten till utbetalning av garantipension vid bosättning i ett annat EES-land eller Schweiz har upphört. Den förändrade klassificeringen till en minimiförmån ändrar därmed väsentligen förutsättningarna för garantipensionen och hur den ska hanteras.

Det finns vidare behov av att kartlägga vilka förmåner i andra EES-länder och i Schweiz som direkt motsvarar den svenska garantipensionen och andra förmåner i dessa länder som kan lämnas till personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension. Det är av särskilt intresse i de stater där det finns ett större antal personer som i dag får svensk garantipension och där dessa personer möjligen skulle bli förmånstagare till ett annat EES-lands förmåner.

Klassificeringen av garantipensionen som en minimiförmån innebär vidare att garantipensionen beviljas på grundval av nationell lagstiftning och inte längre på samordningsbestämmelserna. Detta medför en förändring vad gäller kvalificeringstiden och hur man i den situationen beaktar försäkringstid i ett annat medlemsland.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera konsekvenserna av den ändrade förutsättningen att garantipension och garantipension till omställningspension är att anse som minimiförmåner,
- analysera förutsättningarna såväl för att inte klassificera förmånerna som minimiförmåner som för att bibehålla klassificeringen,
- kartlägga förmåner i övriga medlemsländer som motsvarar den svenska garantipensionen och andra förmåner i dessa länder som kan lämnas till personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension,
- analysera och ta ställning till vilka krav som kan ställas på kvalificeringstid för rätt till svensk garantipension, även med beaktande av sammanläggningsprincipen, och
- föreslå en utformning av garantipension och garantipension till omställningspension som leder till att systemet långsiktig fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna och utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera konsekvenserna av EU-domstolens avgörande för vissa övriga förmåner

Beräkningen av försäkringstiden är konstruerad på liknande sätt även inom garantipension för personer födda år 1937 eller tidigare och för garantipension till änkepension. Dock skiljer sig båda dessa förmåner från garantipension för personer födda 1938 eller senare samt från garantipension till omställningspension vilka ska utredas enligt ovan. Garantipension för personer födda 1937 eller tidigare är inte konstruerad på samma sätt och har inte heller som syfte att garantera en lägsta pensionsnivå. Garantipension till änkepension är en förmån som grundar sig på äldre lagstiftning och vars syfte inte heller är att garantera en lägsta nivå av pensionen.

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är ett generellt skydd för alla som är högst 65 år och hindrar att den som förvärvat låga pensionsinkomster av arbete hamnar på en inkomstnivå som inte är skälig. En person förvärvar dock inte en rätt till invaliditetsförmån på samma sätt genom arbete i olika länder som i fallet med pensionsförmåner. Dessa båda förmånskategorier är därför inte jämförbara i detta avseende.

Sammantaget har regeringen i propositionen Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES (prop. 2017/18:275) ansett att garantipension för personer födda 1937 eller tidigare, garantipension till änkepension eller sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning inte bör anses vara förmåner som ska samordnas som en minimiförmån. Det har emellertid i propositionen också konstaterats att frågan om vilka förmåner som kan anses utgöra minimiförmåner är komplex och kräver vidare utredning.

Utredaren ska därför

- med hänsyn till förmånernas syfte och konstruktion analysera i vilken mån EU-domstolens dom påverkar garantipension för personer födda 1937 eller tidigare, garantipension till änkepension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

Uppdraget att utreda möjligheten att införa krav på uppehållsrätt

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet) reglerar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Direktivet reglerar under vilka omständigheter som unionsmedborgare har rätt att fritt vistas i och bosätta sig i andra medlemsstater. I svensk rätt har rörlighetsdirektivet genomförts genom ändringar i bl.a. utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, och utlänningsförordningen (2006:97).

Alla EES-medborgare har rätt att uppehålla sig tre månader i Sverige utan att omfattas av andra krav än att ha giltigt pass eller annan id-handling. För att få uppehålla sig längre tid än tre månader krävs uppehållsrätt eller uppehållstillstånd i Sverige.

Det ställs inget krav på uppehållsrätt enligt 3 a kap. UtL för att en person ska anses bosatt och få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemens bosättningsbaserade förmåner (5 kap. socialförsäkringsbalken).

I betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5) föreslås att äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg inte ska lämnas till den som saknar uppehållsrätt. Förutsättningarna för garantipension och garantipension till omställningspension har sedan utredningens tillkomst förändrats i och med att den nu är att anse som en minimiförmån och som sådan en förmån som unionsrättsligt inte måste betalas ut vid bosättning i ett annat medlemsland än det utbetalande landet.

Utredaren ska därför

- bedöma möjligheten att införa krav på uppehållsrätt för att en person ska kunna få garantipension och garantipension till omställningspension,
- bedöma möjligheten att införa krav på uppehållsrätt för att en person ska kunna få garantipension för personer födda 1937 eller tidigare och personer som är berättigade till sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, och

- utarbeta nödvändiga författningsförslag, med beaktande av de förslag i fråga om krav på uppehållsrätt som har lämnats i betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5), och föreslå en enhetlig lagteknisk lösning.

Övriga frågor

Utredaren får inom de ramar som angetts för uppdraget ta upp och belysa även andra frågeställningar som är relevanta för uppdraget. Om utredaren kommer fram till att det krävs eller är lämpligt med kompletterande eller ändrade nationella bestämmelser i andra delar än de som ska utredas särskilt, ska sådana föreslås.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa förslagets kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) samt relevanta internationella regelverk och gällande EU-rätt.

Konsekvensanalysen ska särskilt avse förslagets konsekvenser för nuvarande och blivande pensionärer. Utredaren ska även belysa vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna har för kvinnor respektive män som rör sig mellan Sverige och de övriga EES-länderna eller Schweiz, i synnerhet grannländerna. I en sådan analys bör unionsmedborgarskapets mervärde särskilt beaktas. Även konsekvenser för statens budget, Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och andra aktörer som utredningen finner relevanta ska beskrivas. Förslagets administrativa och ekonomiska konsekvenser ska analyseras och redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat. Utredaren ska samråda med Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Inspektionen för socialförsäkringen. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren ha en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som kan vara berörda av de aktuella

frågorna, t.ex. pensionärsorganisationerna, Svenskar i världen och Europeiska kommissionen.

Muntlig redovisning i Pensionsgruppen ska ske vid en eller flera tidpunkter som bestäms i samråd med Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Uppdraget ska redovisas skriftligen senast den 29 november 2019.

(Socialdepartementet)

Skattningar av en grundpension för personer födda 1938 eller senare (ÅP38)

Sammanfattning

I denna hypotetiska beräkning jämförs utfallet av en grundpension där försäkringstiden baseras både på bosättningsår och på år med pensionsgrundad inkomst (PGI) eller pensionsgrundande belopp för sjukersättning och aktivitetsersättning (PGBSA) med en garantipension där försäkringstiden enbart baseras på bosättningsår. Detta är ett helt hypotetiskt scenario som beskriver hur en grundpension skulle påverka dagens pensionärer.

Innebörden av grundpensionsförslaget är att försäkringstid baserad på både bosättningstid och arbetad tid enbart gäller framåt i tiden. Försäkringstid före förslagets ikraftträdande beräknas enligt tidigare regler för bosättningstid. Det medför att försäkringstiden för befintliga pensionärer inte kommer att räknas om. Även för personer yngre än 65 år kommer försäkringstiden enbart att baseras på bosättningstid fram till dess att förslaget om grundpension träder i kraft. Fr.o.m. att förslaget träder i kraft kommer försäkringstiden framåt i tiden att beräknas på både arbetad tid och bosättningstid. Det medför att fullt genomslag för det nya sättet att beräkna försäkringstid sker först när personer som snart börjar tjäna in försäkringstid går i pension, dvs. om drygt 40 år.

Avsikten med beräkningen är att avgöra om de föreslagna förändringarna får stora effekter som försvårar ett genomförande. I den hypotetiska beräkningen görs därför en omräkning av försäkringstiden för befintliga pensionärer. Beräkningen visar hur dessa skulle påverkas om hela deras försäkringstid hade beräknats enligt de föreslagna regler som ska gälla framåt i tiden.

Beräkningarna visar att för den stora massan skulle skillnaden mellan en grundpension och en garantipension bli obefintlig. Detta beror främst på att 76 procent av de förmånstagare som i dagsläget har en garantipension redan har fyrtio bosättningsår i Sverige. De skulle därmed inte påverkas av förslaget. Ytterligare 16 procent har färre år med PGI eller PGBSA än vad de har bosättningsår och även deras 40-delar skulle bli oförändrade. Slutligen har vi en grupp på cirka 9 procent, som troligtvis skulle påverkas av förslaget och vars grundpension skulle skilja sig från deras garantipension.

Som tidigare nämnts bygger resultatet på en hypotetisk beräkning där vi har räknat på hur dagens pensionärer skulle ha påverkats av förslaget om grundpension. Med den ökande rörligheten inom och utom EU kan vi inte förutsätta att framtidens pensionärer inte skulle påverkas i högre grad, men i så fall med en successiv påverkan och med fullt genomslag först på relativt lång sikt.

Inledning

I kapitel 9 föreslås en ny grundskyddsförmån i form av en grundpension. Den största skillnaden mellan den föreslagna grundpensionen och dagens garantipension är att försäkringstiden för grundpension baseras på både arbetad tid, som mäts genom antalet år med PGI eller PGBSA, och bosättningstid, och inte som i fallet med garantipensionen enbart på bosättningstid.

För majoriteten av förmånstagarna som gick i pension i mars 2007 eller senare (så kallade Garp 2007) skulle en grundpension storleksmässigt inte skilja sig nämnvärt från en garantipension. Detta beror på att år med PGI eller PGBSA oftast sammanfaller med bosättningsår. För förmånstagarna som gick i pension före mars 2007 (så kallade Garp 2003) och som har en samordnad pension ser bilden något annorlunda ut. För dem görs den tidigare pro rata-beräkningen om och personer med försäkrings- eller bosättningsperioder samt pensioner från arbete i en annan medlemsstat skulle få en lägre grundpension jämfört med en garantipension.

Som en följd av domen i målet *Zaniewicz-Dybeck* genomför Pensionsmyndigheten för närvarande en omräkning av garantipensionen som en minimiförmån i enlighet med artikel 58 i förordning 883/2004. Minimiförmånen behandlas inte här, utan med garantipension avses

förmånen som den hittills beräknats, dvs. före Pensionsmyndighetens omräkning (Garp 2003 eller Garp 2007).

I det följande beskrivs alltså hur en grundpension skulle påverka förmånstagarna jämfört med dagens garantipension. I första delen beskrivs vilken metod som har använts samt vilken osäkerhet och vilka felkällor som har påverkat beräkningarna. I andra delen beskrivs resultaten för Garp 2007 och i sista delen beskrivs resultaten för Garp 2003.

Metoder och felkällor

Beräkningarna är gjorda utifrån det hypotetiska scenariot att dagens befintliga pensionärer skulle få sin försäkringstid omräknad bakåt i tiden, dvs. med beaktande även av arbetad tid som försäkringstid. Vid ikraftträdandet av grundpensionen kommer befintliga pensionärens försäkringstid inte att räknas om, utan den kommer även i fortsättningen att baseras på antal bosättningsår. För framtidens pensionärer skulle dock den försäkringstid som räknas fr.o.m. förslaget ikraftträdande vara baserad på både antal bosättningsår och antal år med PGI eller PGBSA.

Beräkningarna baseras på de uppgifter som finns i Pensionsmyndighetens datalager Pedal. Data som finns i Pedal håller mycket hög kvalitet, men är inte komplett. Två huvudtyper av brister i data förekommer: *data finns inte digitalt* samt *data finns digitalt men inte i Pensionsmyndighetens databaser*.

Det första problemet uppmärksammades genom att antal bosättningsår i några fall inte stämde med antal 40-delar (försäkringstiden är beräknad i 40-delar). Detta kan bero på olika saker. Ett exempel är att förmånstagaren har jobbat inom svenska kyrkan utomlands och har fått tillgodoräkna sig dessa år som försäkringstid. Detta finns inte noterat digitalt utan bara i pappersakter och det medför att det inte är möjligt att veta vilka år som förmånstagaren har fått tillgodoräkna sig försäkringstid vid bosättning utomlands. Det gör det vanskligt att avgöra huruvida bosättningsår och år med PGI/PGBSA överlappar varandra. Detta problem är i princip omöjligt att kringgå utan att gå igenom samtliga pappersakter för berörda förmånstagare.

Det andra problemet, *data finns digitalt men inte i Pensionsmyndighetens databaser*, kan eventuellt komma att avhjälpas i framtiden

om Pensionsmyndigheten har möjlighet att komplettera sitt data-lager. I dagsläget saknas till exempel fullständig information om vilka personer som har försäkringstid baserat på år för sjukersättning (så kallade SA-år) eller år för efterlevandepension (så kallade EP-år), vilket i dessa fall ger felaktiga skattningar.

En person kan ha rätt till garantipension beräknad på den försäkringstid som ligger till grund för sjukersättning eller efterlevandepension om den försäkringstiden är förmånligare än antal bosättningsår. Försäkringstiden för efterlevandepension gäller änkor födda mellan 1938 och 1944 och som 31 december 2002 hade rätt till änkepension (gäller även retroaktivt beviljad änkepension) och som fortlöpande har haft rätt till änkepension eller garantipension till änkepension fram till 65 år. Försäkringstiden för sjukersättning gäller för de som har haft rätt till hel sjukersättning i form av garantiersättning (GSA), månaden innan de fyllde 65 år.

Beräkningarna kommer främst att fokusera på förmånstagare med Garp 2007. Detta infattar förmånstagare som gick i pension från och med mars 2007. Tidigare kohorter (Garp 2003) har en så kallad gammal pro rata-beräkning, men på grund av att Pensionsmyndigheten saknar fullständig information i sina databaser går det inte att skatta en ny grundpension för dessa. En stor del av personerna med Garp 2003 (som inte uppfyller kriteriet om full försäkringstid eller kommer från tredje land) skulle få en lägre grundpension än garantipension. En liten andel av förmånstagarna med Garp 2007 som får efterlevandepension från en annan medlemsstat skulle också få en lägre grundpension på grund av pro rata-beräkningen för denna grupp. De är dock väldigt få och svåra att identifiera och vi har därför valt att bortse från dem i beräkningen. Här är det på sin plats att påtala att båda dessa grupper troligtvis även får en lägre garantipension när den beräknas som minimiförmån.

Denna redogörelse kommer att vara av deskriptiv karaktär. För att ändå få någon uppfattning om hur stor påverkan en grundpension kommer att få samt hur stor osäkerheten är, så har datat delats upp i olika delar. Totalt är det 394 000 personer födda 1938 eller senare som år 2017 fick minst en utbetalning med garantipension. 309 000 av dessa tillhörde Garp 2007 och 85 000 tillhörde Garp 2003. Den största delen (cirka 234 000 med Garp 2007 och cirka 64 000 med Garp 2003) av alla som år 2017 har garantipension har redan full försäkringstid och skulle därför inte påverkas av förslaget om grundpension.

Ytterligare en stor del (cirka 63 000 med Garp 2007) skulle få oförändrad försäkringstid med det nya förslaget och deras grundpension skulle därmed bli oförändrad jämfört med deras garantipension.

Cirka 2 700 förmånstagare som tidigare inte har haft garantipension skulle få längre försäkringstid med det förslagna sätter att beräkna och skulle eventuellt komma att få grundpension. På grund av bristande data går det inte att beräkna deras garantipensionsreducerande pension, och därmed går det inte heller att skatta en eventuell grundpension. Ytterligare cirka 1 800 beräknas få mer i grundpension än vad de i dagsläget har i garantipension.

Slutligen har vi ett antal (cirka 7 400) där det föreligger en stor osäkerhet. Dessa är troligen förmånstagare vars försäkringstid baseras på år med sjukersättning eller år med efterlevandepension och de allra flesta kommer troligtvis att få oförändrad försäkringstid. Det största problemet är att dessa förmånstagare inte går att identifiera, vilket gör att det blir ännu en osäkerhet i osäkerheten (se separat avsnitt).

Försäkringstid för grundpensionen baseras på antal år där PGI/PGBSA överstiger ett inkomstbasbelopp (PGI/PGBSA \geq 1IBB) samt på antal bosättningsår. Åren kan dock inte sammanfalla eller överstiga 40 år. Året som undersöks är 2017. För förmånstagare som var pensionärer under 2017 gäller att både bosättningsår och PGI/PGBSA-år kan ha tjänats in mellan 16 och 64 år.

Eftersom vi inte vet med säkerhet vilka år som ingår i bosättningsåren så är de nya 40-delarna beräknade på

$$\min(\max(\text{boendeår}, \text{PGI/PGBSAår}), 40) \quad (1)$$

Det innebär att den nya försäkringstiden beräknas som det högsta värdet av antalet bosättningsår och antalet år med PGI/PGBSA, dock med ett tak på 40 år. Utformningen medför att den nya försäkringstiden riskerar att bli något underskattad, men det är den bästa beräkningen som kunde göras vid beräkningstillfället, utan att manuellt gå igenom varje enskilt ärende.

Slutligen kommer siffrorna för garantipension att skilja sig åt från de siffror som Pensionsmyndigheten har publicerat i statistikdatabasen på sin hemsida. Siffrorna i statistikdatabasen är faktiskt utbetalad garantipension varje månad. Siffrorna i denna rapport har korrigerats för felaktiga utbetalningar och de utbetalningar som avser flera månader har fördelats över dessa.

Tabell 1 Antal förmånstagare som ingår i de olika grupperna

	Alla	Kvinnor	Män
2007 Samma försäkringstid, 40/40	234 144	183 873	50 271
Samma försäkringstid, ej 40/40	62 761	39 656	23 105
Ingen garantipension, eventuellt grundpension	2 672	1 118	1 554
Tidigare garantipension, högre grundpension	1 777	1 043	734
År med PGBSA är fler än antalet 40-delar	5 237	2 201	3 036
År med PGI/PGBSA är fler än antalet 40-delar + 2	1 228	658	570
Stor skillnad mellan skattad pension och summerad pension	909	508	401
2003 Samma försäkringstid, 40/40	64 304	56 585	7 719
Ej 40/40	21 188	10 828	10 360

Garantipension 2007

Detta avsnitt avser förmånstagare med garantipension med beslut från och med beslutsmånad mars 2007.

Garantipension avser hur mycket som betalades ut i garantipension år 2017 och *grundpension* avser hur mycket som skulle ha betalats ut år 2017 om garantipensionen i stället hade varit en grundpension.

Gammal 40-del avser det hur försäkringstid beräknas för garantipensionen, dvs. baserat på antal bosättningsår. *Ny 40-del* avser det föreslagna sättet att beräkna försäkringstid för grundpensionen baserat på antal bosättningsår och antal år med PGI/PGBSA.

Förmånstagare med oförändrad försäkringstid

Den största delen av alla förmånstagarna skulle inte ha påverkats av en förändring av försäkringstiden, eftersom deras försäkringstid skulle vara oförändrad. Grundpensionen skulle därmed blivit densamma som garantipensionen. Dessa visas i tabell 2 och 3 nedan.

Tabell 2 Förmånstagare med oförändrad försäkringstid, 40/40

Typ	Kön	Antal	Garantipension	Grundpension	Gammal 40-del	Ny 40-del
Medel	Alla	234 144	16 402	16 402	40	40
	Kvinna	183 873	15 178	15 178	40	40
	Man	50 271	20 878	20 878	40	40
STD	Alla	234 144	20 393	20 393	0	0
	Kvinna	183 873	18 997	18 997	0	0
	Man	50 271	24 321	24 321	0	0
Sum	Alla	234 144	3 840 377 762	3 840 377 762	9 365 760	9 365 760
	Kvinna	183 873	2 790 827 353	2 790 827 353	7 354 920	7 354 920
	Man	50 271	1 049 550 409	1 049 550 409	2 010 840	2 010 840
Q1	Alla	234 144	3 960	3 960	40	40
	Kvinna	183 873	3 828	3 828	40	40
	Man	50 271	4 600	4 600	40	40
Median	Alla	234 144	9 540	9 540	40	40
	Kvinna	183 873	9 072	9 072	40	40
	Man	50 271	11 904	11 904	40	40
Q3	Alla	234 144	19 416	19 416	40	40
	Kvinna	183 873	18 000	18 000	40	40
	Man	50 271	26 052	26 052	40	40

Av tabell 2 framgår att en majoritet av alla förmånstagare med garantipension, cirka 234 000, i dagsläget har full försäkringstid (40/40-delar) och skulle få det även enligt det föreslagna sättet att beräkna försäkringstid. Deras grundpension skulle därmed bli oförändrad jämfört med deras garantipension.

Tabell 3 Förmånstagare med oförändrad försäkringstid, färre än 40 år

Typ	Kön	Antal	Garantipension	Grundpension	Gammal 40-del	Ny 40-del
Medel	Alla	62 761	15 733	15 733	18	18
	Kvinna	39 656	15 993	15 993	18	18
	Man	23 105	15 272	15 272	18	18
STD	Alla	62 761	16 882	16 882	12	12
	Kvinna	39 656	16 844	16 844	12	12
	Man	23 105	16 940	16 940	12	12
Sum	Alla	62 761	962 259 441	962 259 441	1 129 719	1 129 719
	Kvinna	39 656	625 756 345	625 756 345	716 789	716 789
	Man	23 105	336 503 096	336 503 096	412 930	412 930
Q1	Alla	62 761	3 792	3 792	7	7
	Kvinna	39 656	4 224	4 224	7	7
	Man	23 105	3 036	3 036	6	6
Median	Alla	62 761	10 008	10 008	17	17
	Kvinna	39 656	10 296	10 296	16	16
	Man	23 105	9 540	9 540	17	17
Q3	Alla	62 761	21 612	21 612	28	28
	Kvinna	39 656	21 852	21 852	29	29
	Man	23 105	21 276	21 276	28	28

Av tabell 3 framgår att ytterligare cirka 63 000 garantipensionärer med försäkringstid som är kortare än 40 år, skulle få oförändrad försäkringstid och därmed också oförändrad grundpension i jämförelse med garantipensionen. Undantaget är en liten del som har en pro rata-beräkning och som skulle få en lägre grundpension jämfört med deras garantipension. Detta har vi dock tvingats bortse ifrån, då de inte går att identifiera.

Förmånstagare med ändrad försäkringstid

Förmånstagarna i tabell 4 och 5 beräknas få längre försäkringstid enligt det föreslagna sättet att beräkna försäkringstid.

Tabell 4 Förmånstagare utan garantipension som beräknas få grundpension

Typ	Kön	Antal	Garantipension	Gammal 40-del	Ny 40-del
Medel	Alla	2 672	0	8	10
	Kvinna	1 118	0	9	11
	Man	1 554	0	7	10
STD	Alla	2 672	0	9	10
	Kvinna	1 118	0	10	10
	Man	1 554	0	9	10
Sum	Alla	2 672	0	21 017	27 062
	Kvinna	1 118	0	9 749	12 192
	Man	1 554	0	11 268	14 870
Q1	Alla	2 672	0	2	4
	Kvinna	1 118	0	2	4
	Man	1 554	0	2	4
Median	Alla	2 672	0	4	6
	Kvinna	1 118	0	5	6
	Man	1 554	0	3	5
Q3	Alla	2 672	0	9	12
	Kvinna	1 118	0	11	14
	Man	1 554	0	8	11

De cirka 2 700 förmånstagare som visas i tabell 4 hade inte garantipension men beräknas eventuellt kunna få grundpension med det föreslagna sättet att beräkna försäkringstid. Det beror på att de i dagsläget har för kort försäkringstid (få 40-delar) och/eller för hög inkomstgrundad pension, men om försäkringstid baserad på PGI/PGBSA inkluderas kommer de få en längre försäkringstid. Eftersom de tidigare inte har haft garantipension går det inte att skatta den pension som reducerar deras garantipension och därmed inte heller deras eventuella nya grundpension. Den eventuella nya grundpensionen bedöms dock som relativt låg, då de i dagsläget har kort försäkringstid (alternativt för hög inkomstgrundad pension).

Tabell 5 Förmånstagare med garantipension som beräknas få en högre grundpension

Typ	Kön	Antal	Garantipension	Grundpension	Gammal 40-del	Ny 40-del
Medel	Alla	1 777	3 998	5 707	22	23
	Kvinna	1 043	3 968	5 654	22	23
	Man	734	4 040	5 784	23	24
STD	Alla	1 777	4 833	5 000	14	14
	Kvinna	1 043	4 884	5 051	14	14
	Man	734	4 762	4 928	14	14
Sum	Alla	1 777	7 103 798	9 873 677	39 762	41 740
	Kvinna	1 043	4 138 490	5 784 487	22 682	23 832
	Man	734	2 965 308	4 089 190	17 080	17 908
Q1	Alla	1 777	732	2 352	7	8
	Kvinna	1 043	756	2 372	7	8
	Man	734	720	2 307	7	8
Median	Alla	1 777	1 980	3 782	26	27
	Kvinna	1 043	1 944	3 696	22	23
	Man	734	2 040	3 940	31	32
Q3	Alla	1 777	5 580	7 552	36	38
	Kvinna	1 043	5 652	7 461	36	38
	Man	734	5 556	7 712	37	38

De cirka 1 800 förmånstagarna som redovisas i tabell 5 beräknas få mer i grundpension än vad de i dagsläget har i garantipension på grund av att de får tillgodoräkna sig en längre försäkringstid (fler 40-delar). Männerna beräknas få något mer än kvinnorna och spridningen är väldigt stor för hur de olika förmånstagarna påverkas. Även i denna grupp skulle några förmånstagare som i dagsläget har en pro rata-beräknad garantipension få lägre grundpension jämfört med deras garantipension. Detta gäller personer med efterlevandepension från en annan medlemsstat som tidigare har en pro rata-beräknad garantipension och som med det föreslagna sättet att beräkna skulle få en lägre grundpension än vad de har i garantipension. På grund av brister i data går dessa dock inte att identifiera.

Förmånstagare med troliga SA/EP-år

Förmånstagarna i dessa tabeller har troligtvis sin försäkringstid baserad på den försäkringstid som ligger till grund för sjukersättning eller efterlevandepension, så kallade SA/EP-tid. Det medför att deras grundpension blir svårskattad. I majoriteten av fallen skulle de troligtvis få samma grundpension som garantipension, eftersom reglerna för hur år med SA/EP får tillgodoräknas kommer att kvarstå för grundpension.

Vi har valt att publicera skattningarna för grundpension, trots att dessa innehåller ett stort mått av osäkerhet och är alldeles för höga. Den korrekta siffran ligger troligtvis betydligt närmare garantipensionen.

Tabell 6 Förmånstagare där antal år med PGBSA är högre än deras rapporterade 40-delar

Typ	Kön	Antal	Garantipension	Grundpension	Gammal 40-del	Ny 40-del
Medel	Alla	5 237	9 304	17 082	5	11
	Kvinna	2 201	10 688	19 197	6	12
	Man	3 036	8 215	15 447	5	10
STD	Alla	5 237	10 980	21 796	5	11
	Kvinna	2 201	11 251	22 783	5	11
	Man	3 036	10 639	20 861	4	10
Sum	Alla	5 237	33 083 803	59 752 357	28 603	56 414
	Kvinna	2 201	16 726 992	29 275 151	13 698	25 643
	Man	3 036	16 356 811	30 477 206	14 905	30 771
Q1	Alla	5 237	2 472	2 868	3	3
	Kvinna	2 201	2 860	3 564	3	3
	Man	3 036	2 220	2 640	3	3
Median	Alla	5 237	4 824	6 895	3	6
	Kvinna	2 201	6 576	8 920	4	7
	Man	3 036	3 948	5 616	3	6
Q3	Alla	5 237	11 496	23 020	6	13
	Kvinna	2 201	14 292	26 773	8	14
	Man	3 036	9 000	19 923	5	12

Av tabell 6 framgår att det är drygt 5 200 förmånstagare som har en försäkringstid som ligger till grund för sjukersättning som är högre än den försäkringstid som är rapporterad i databasen. Eftersom försäkringstiden som redovisas för garantipension är baserad på antalet bosättningsår medan beräkningarna för grundpension är baserad på personens SA-tid kommer skattningarna av grundpensionen att bli överskattade.

Tabell 7 Förmånstagare där antal år med PGI/PGBSA är fler än 2 år högre än deras rapporterade 40-delar

Typ	Kön	Antal	Garantipension	Grundpension	Gammal 40-del	Ny 40-del
Medel	Alla	1 228	9 834	22 884	21	29
	Kvinna	658	10 655	23 762	22	29
	Man	570	8 886	21 873	20	28
STD	Alla	1 228	8 567	12 830	9	9
	Kvinna	658	8 746	13 293	8	9
	Man	570	8 262	12 208	9	9
Sum	Alla	1 228	12 076 094	27 666 242	25 835	35 134
	Kvinna	658	7 011 201	15 373 719	14 417	19 377
	Man	570	5 064 893	12 292 523	11 418	15 757
Q1	Alla	1 228	3 024	13 343	14	22
	Kvinna	658	3 672	13 776	15	23
	Man	570	2 448	12 803	13	21
Median	Alla	1 228	7 854	20 689	20	30
	Kvinna	658	9 084	21 484	22	31
	Man	570	6 516	19 737	19	29
Q3	Alla	1 228	14 634	29 576	28	37
	Kvinna	658	15 600	30 468	29	37
	Man	570	12 936	28 440	27	36

Drygt 1 200 förmånstagare skulle få fler än två extra år med försäkringstid med det förslagna sättet att beräkna försäkringstid, vilket framgår av tabell 7. I några enstaka fall kan skillnaden förklaras med att det beror på år med PGI/PGBSA, men i majoriteten av fallen beror skillnaden på att försäkringstiden i databasen (som redovisas för garantipension) enbart är baserad på antal bosättningsår medan beräkningarna för grundpension även inkluderar SA/EP-tid. Beräkningarna ska dock i båda fallen inkludera SA/EP-år, varpå skillnaden

mellan garantipensionen och den skattade grundpensionen bör bli betydligt mindre.

Tabell 8 Förmånstagare där deras summerade pension avviker med mer än 20 procent från den garantipensionsreducerande pensionen

Typ	Kön	Antal	Garantipension	Grundpension	Gammal 40-del	Ny 40-del
Medel	Alla	909	11 162	13 019	21	22
	Kvinna	508	12 056	13 887	21	23
	Man	401	10 031	11 921	20	21
STD	Alla	909	9 711	10 022	11	11
	Kvinna	508	9 749	10 084	10	10
	Man	401	9 555	9 845	11	11
Sum	Alla	909	10 146 590	11 834 711	18 922	19 991
	Kvinna	508	6 124 298	7 054 580	10 858	11 449
	Man	401	4 022 292	4 780 131	8 064	8 542
Q1	Alla	909	3 276	4 978	10	11
	Kvinna	508	4 050	5 756	12	13
	Man	401	2 364	4 296	8	9
Median	Alla	909	8 790	10 640	24	25
	Kvinna	508	9 978	11 756	24	25
	Man	401	7 500	9 224	23	24
Q3	Alla	909	17 016	18 709	30	31
	Kvinna	508	18 258	19 995	30	31
	Man	401	14 712	16 736	30	31

I de fall där bosättningsåren inte stämmer med försäkringstiden blir skattningen av pensionen som påverkar garantipensionen inte korrekt. Att summering av pensionen inte används när grundpensionen skattas beror på att utbetald pension och garantipensionsreducerande pension inte är samma sak. Det bör dock inte vara några stora skillnader mellan dessa två värden. Vi har valt att sätta en gräns på att skillnaden inte får överstiga 20 procent mellan utbetald pension och skattad garantipensionsreducerande pension. I dessa fall är det troligt att försäkringstiden inte stämmer. Som framgår av tabell 8 återfinns drygt 900 förmånstagare i denna grupp.

Garantipension 2003

Detta avsnitt avser förmånstagare med garantipension med beslut till och med beslutsmånad februari 2007. Att försöka dra några slutsatser om denna grupps eventuella nya grundpension är inte möjligt på grund av pro rata-beräkningen. Pro rata-beräkningen påverkar samtliga förmånstagare som inte har full försäkringstid och som har försäkrings- eller bosättningsperioder i en annan medlemsstat. Det man kan redovisa är hur många som har garantipension samt hur många av dem som har full försäkringstid och därmed inte påverkas.

Tabell 9 Förmånstagare med oförändrad försäkringstid, 40/40

Typ	Kön	Antal	Garantipension	Grundpension	Gammal 40-del	Ny 40-del
Medel	Alla	64 304	18 441	18 441	40	40
	Kvinna	56 585	17 872	17 872	40	40
	Man	7 719	22 612	22 612	40	40
STD	Alla	64 304	21 024	21 024	0	0
	Kvinna	56 585	20 181	20 181	0	0
	Man	7 719	26 019	26 019	0	0
Sum	Alla	64 304	1 185 834 486	1 185 834 486	2 572 160	2 572 160
	Kvinna	56 585	1 011 295 170	1 011 295 170	2 263 400	2 263 400
	Man	7 719	174 539 317	174 539 317	308 760	308 760
Q1	Alla	64 304	4 848	4 848	40	40
	Kvinna	56 585	4 848	4 848	40	40
	Man	7 719	4 788	4 788	40	40
Median	Alla	64 304	11 460	11 460	40	40
	Kvinna	56 585	11 376	11 376	40	40
	Man	7 719	12 396	12 396	40	40
Q3	Alla	64 304	22 788	22 788	40	40
	Kvinna	56 585	22 164	22 164	40	40
	Man	7 719	28 908	28 908	40	40

Antalet förmånstagare som i dagsläget har full försäkringstid och skulle fortsätta att ha det med förslaget om grundpension, är drygt 64 000, vilket framgår av tabell 9. Deras grundpension skulle bli oförändrad jämfört med deras garantipension.

Tabell 10 Förmånstagare som inte hade full försäkringstid och som med det föreslagna beräkningssättet skulle få minst 3/40-delar

Typ	Kön	Antal	Garantipension	Grundpension	Gammal 40-del	Ny 40-del
Medel	Alla	21 188	12 677	-	15	15
	Kvinna	10 828	15 030	-	16	16
	Man	10 360	9 830	-	13	14
STD	Alla	21 188	12 295	-	12	12
	Kvinna	10 828	13 673	-	12	12
	Man	10 360	9 648	-	12	12
Sum	Alla	21 188	233 984 944	-	308 123	318 995
	Kvinna	10 828	151 892 597	-	168 459	171 626
	Man	10 360	82 092 347	-	139 664	147 369
Q1	Alla	21 188	4 260	-	4	4
	Kvinna	10 828	5 148	-	5	5
	Man	10 360	3 864	-	3	3
Median	Alla	21 188	9 372	-	10	10
	Kvinna	10 828	11 928	-	11	11
	Man	10 360	7 428	-	8	9
Q3	Alla	21 188	17 172	-	24	25
	Kvinna	10 828	21 168	-	26	26
	Man	10 360	12 444	-	22	23

Den grupp som visas i tabell 10 omfattar drygt 21 000 förmånstagare. Att dra några slutsatser om denna grupp är vanskligt, mer än om deras antal samt hur mycket garantipension som har betalats ut tidigare. Vad en ny grundpension skulle bli går inte att beräkna, då beräkningarna för garantipensionen i majoriteten av fallen grundar sig på pro rata-beräkningar. Förmånstagare som har försäkrings- eller bosättningsperioder i en annan medlemsstat skulle troligtvis få en lägre grundpension, såvida de inte har år med PGI/PGBSA som kompenserar för detta. Förmånstagare som kommer från tredje land skulle få en oförändrad grundpension jämfört med garantipensionen, såvida de inte har år med PGI/PGBSA som gör att deras nya försäkringstid blir längre än den för garantipension.

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.
50. Fusk vid antagning till
högskoleutbildning
– vad händer sen? U.
51. Näringslivets roll inom totalförsvaret.
Fö.
52. Sverige och bankunionen. Fi.
53. Grundpension. S.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd. [19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.

En avståndsberäknad och färdmedels-
neutral skattereduktion för längre
arbetsresor. [36]

Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. [40]

Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. [43]

En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]

Jobbpolarisering på svensk arbets-
marknad. [47]

Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? [48]

Sverige och bankunionen. [52]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Näringslivets roll inom totalförsvaret. [51]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevitnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. [38]

En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civil-
samhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till
civilsamhället. Vägledning för hand-
läggare. [35]

En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. [39]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]

Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter och
gruppvis bedömning av ämnen. [45]

Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. [45]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljplaneläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]

Företagare i de sociala trygghetssystemen.
[41]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg
sjukförsäkring med människan i
centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och
vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation.
[26]

Komplementär och alternativ medicin
och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård
baserad på behov och kontinuitet. [42]

Ett bättre premiepensionssystem. [44]

Grundpension. [53]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för
individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialog-
baserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveck-
ling och inkludering. Modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [18]

Kontroller vid högskoleprovet – ett
lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Fusk vid antagning till högskoleutbildning
– vad händer sen? [50]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela
Sverige. [21]