

Arbetsmarknadsdepartementet

Grundpension – några anslutande frågor (SOU 2020:32)

Bakgrund

Svenska ILO-kommittén har genom remiss den 24 juni 2020 (S2020/05113/SF) ombetts att yttra sig över Garantipensionsutredningens slutbetänkande *Grundpension – Några anslutande frågor* (SOU 2020:32).

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 skulle analyseras i ljuset av den senaste rättsutvecklingen. Denna del av uppdraget redovisades i delbetänkandet *Grundpension* (SOU 2019:53).

Den 31 oktober 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv, som innebar en utvidgning av uppdraget till att utreda om och hur de nuvarande kraven på försäkringstid för rätt till garantipension bör anpassas med anledning av riksdagens beslut att införa en riktålder i pensionssystemet.¹ Utredaren fick även i uppdrag att överväga att avskaffa eller förändra några av de undantagsregler som möjliggör tillgodoräknande av försäkringstid i vissa situationer, och föreslå en utformning av sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning som fungerar utifrån de ändrade förutsättningar som en dom meddelad av EU-domstolen medför.

¹ Riksdagen har beslutat om att en riktålder införs i pensionssystemet (se prop. 2018/19:133). Riktåldern ska fungera som ett riktmärke för de individuella pensionsbesluten. I promemorian *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem* (Ds 2019:2), som låg till grund för beslutet, föreslogs att åldersgränsen för när bl.a. garantipension tidigast kan lämnas ska höjas 2023, från 65 till 66 år, och från och med år 2026 knyts till riktåldern. I promemorian gjordes bedömningen att frågan om anpassning av de pensionsrelaterade åldersgränserna i försäkringsvillkoret för garantipension borde utredas i särskild ordning.

Slutbetänkandets förslag

Förslagen i slutbetänkandet utgår från de förslag som lämnas i delbetänkandet om grundpension och omställningspension i form av grundpension, som utgör ett grundskydd som motsvarar de nuvarande förmånerna garantipension och garantipension till omställningspension. Slutbetänkandets förslag innefattar en anpassning av kraven på försäkringstid för vissa förmåner med anledning av riksdagens beslut om att införa en riktålder i pensionssystemet.

Det föreslås att den övre gränsen i det åldersintervall inom vilket försäkringstid för grundpension kan tillgodoräknas från år 2023 ska höjas från 64 till 65 år. Från och med år 2026 ska försäkringstid för grundpension tillgodoräknas fram till kalenderåret före det år då en pensionssökande uppnår riktåldern för pension.

Försäkringstiden för grundpension bedöms även fortsättningsvis få tillgodoräknas från och med det kalenderår då den pensionssökande har uppnått 16 års ålder, vilket innebär att den tid under vilken försäkringstid kan tillgodoräknas blir längre än vad som tidigare varit fallet. Det bedöms inte av denna anledning finnas skäl att skärpa kravet på försäkringstid vid beräkningen av grundpensionens storlek, utan försäkringstiden ska även fortsättningsvis kunna tillgodoräknas med som mest 40 år.

När det gäller åldern för när grundpension tidigast får tas ut utgår förslagen i slutbetänkandet från förslaget i promemorian Ds 2019:2 om att åldern för tidigaste uttag av garantipension ska höjas och knytas till riktåldern för pension. Det föreslås därmed att åldern för när grundpension tidigast får tas ut ska höjas från 65 till 66 år 2023 och från och med 2026 utgöras av riktåldern för pension.

I slutbetänkandet bedöms att motsvarande undantagsregler som föreslås i Ds 2019:2 om att garantipension i särskilda fall fortsatt ska kunna beviljas från 65 års ålder, förutsatt att ett särskilt förvärvsvillkor är uppfyllt, bör gälla även för uttag av grundpension. Förvärvsvillkoret föreslås vara uppfyllt om den enskilde under minst 44 år har haft pensionsgrundande inkomst som för vart och ett av åren har uppgått till lägst två inkomstbasbelopp.

Det föreslås också att två särregler för tillgodoräknande av försäkringstid ska avskaffas, dels en regel som gör det möjligt för vissa försäkrade att tillgodoräkna sig bosättningsstid i sitt tidigare hemland som försäkringstid, dels en regel som möjliggör att försäkringstid som legat till grund för sjukersättning kan användas för att beräkna försäkringstid för grundskyddet inom den allmänna ålderspensionen.

Vidare föreslås att ett nytt grundskydd, grundersättning, ska införas inom sjukersättningen och aktivitetsersättningen för den som är bosatt i Sverige, som ska ersätta den nuvarande garantiersättningen.

Förslagets förhållande till ILO-konventioner

I slutbetänkandet anges att förslagen är förenliga med Sveriges internationella åtaganden. Slutbetänkandet innehåller dock inte någon redogörelse för hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner. ILO-kommittén vill därför erinra om de ILO-instrument som aktualiseras.

Relevant ILO-konvention är framför allt konvention (nr 128) om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner, som har ratificerats av Sverige. I konventionen anges att åldersgränser för rätt till pension inte får överstiga 65 år men att högre ålder får fastställas av behörig myndighet i enlighet med de särskilda grunder som anges i konventionen. Av artikel 15.2 i konventionen framgår att en högre åldersgräns än 65 år får fastställas av behörig myndighet om det tas hänsyn till demografiska, ekonomiska och sociala kriterier och om de beräknas statistiskt. I artikel 15.3 anges att om pensionsåldern är 65 år eller högre ska det finnas en möjlighet till lägre pensionsålder för personer i yrken som i nationell lagstiftning bedömts som betungande eller ohälsosamma.

I rekommendationen om äldre arbetstagare (nr 162) anges bl.a. att åtgärder bör vidtas för att göra den ålder som kvalificerar för ålderspension flexibel.

ILO-kommittén yttrade sig i maj 2019 över förslagen om införande av en riktålder för pension som lämnas i promemorian Ds 2019:2 (se yttrande 2019-05-03, dnr 13/2019). ILO-kommittén instämde i promemorians bedömning att förslagen inte strider mot artikel 15.2 i konvention (nr 128) om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner bl.a. eftersom riktåldern beräknas av Pensionsmyndigheten utifrån livslängdstabeller som är en del av den officiella statistiken från SCB. ILO-kommittén anförde att förslaget utifrån ordalydelsen i artikel 15.3 inte förefaller innebära någon förändring av om åtagandena enligt konventionen är uppfyllda. Det konstaterades att artikeln enligt sin ordalydelse är tillämplig om åldersgränsen är 65 år eller högre och att åldersgränsen för exempelvis rätt att ta ut garantipension redan idag är 65 år. ILO-kommittén lyfte dock fram att det utifrån artikelns ordalydelse är tveksamt om den föreslagna undantagsregeln, som ger möjlighet att vid ett 44-årigt arbetsliv ta ut ålderspension vid 65 års ålder i stället för vid uppnådd riktålder, är tillräcklig för att konventionens krav ska anses uppfyllda i det här avseendet.

I nämnda yttrande noterade ILO-kommittén även att Sverige fått en fråga från ILO:s expertkommitté, som ska besvaras 2022, angående vilken pensionsålder som gäller för personer i betungande eller ohälsosamma yrken. ILO-kommittén framförde att de krav som följer av konventionen fortsatt bör övervägas och beaktas i arbetet med promemorians förslag, och att det fanns anledning att fortsatt överväga och beakta de krav som följer av konvention (nr 128) om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner.

ILO-kommitténs slutsats

ILO-kommittén beklagar att slutbetänkandet inte innehåller någon redogörelse för hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner.

I likhet med vad som anfördes i yttrandet över promemorian Ds 2019:2 anser ILO-kommittén att det i arbetet med förslagen finns anledning att fortsatt överväga och beakta de krav som följer av konvention (nr 128) om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner.

I beslutet i detta ärende har deltagit undertecknad ordförande Per Ewaldsson och ledamöterna Catharina Nordlander, Anne-Sofie Daleng, Niklas Beckman, Amelie Berg, Anna Svanestrand, Oscar Ernerot, Tina Nordling och Elise-Marie Donovan.

Närvarande har även varit Claudia Jiménez Guala, Charlott Sjögren och Annette Elfborg från sekretariatet och ersättarna Thomas Janson, John Losenborg, Anders Jonsson och Sophie Silverryd samt experterna Sofie Rykowski, Mikael Hellgren och Atosa Anvarizadeh.

Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

För svenska ILO-kommittén

Per Ewaldsson
Ordförande

Charlott Sjögren
Sekreterare