



Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz

Innehåll

1	Inledning	3
2	Författningsförslag	5
3	Bakgrund	9
3.1	Försäkrad för garantipension	9
3.2	Utbetalning av garantipension vid bosättning i ett annat land än Sverige.....	10
3.3	Garantipensionen klassificeras som en minimiförmån.....	12
3.4	Utbetalningar av garantipension	13
4	Förslag	15
4.1	Fortsatt möjlighet till utbetalning av garantipension vid bosättning i EU-/EES-länder och Schweiz	15
4.2	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	20
5	Konsekvenser	23
5.1	Finansiella konsekvenser och konsekvenser för individen	23
5.2	Konsekvenser för Pensionsmyndigheten	23
5.3	Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden.....	24
5.4	Konsekvenser för jämställdheten.....	24
5.5	Övriga konsekvenser	25

6	Författningskommentar	27
6.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	27

1 Inledning

EU-domstolen meddelade den 7 december 2017 dom i ett mål som rör den svenska garantipensionen. Av domen följer att garantipension är att anse som en s.k. minimiförmån enligt artikel 50 i EG-förordning 1408/71, numera artikel 58 i EU-förordning 883/2004. Domen medför att det saknas författningsstöd för att fortsatt betala ut garantipension vid bosättning i ett annat land som ingår i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. Med anledning av domen föreslås i promemorian att en utredning tillsätts med syfte att belysa konsekvenserna av EU-domen och utreda det behov av förändringar som följer av att garantipension och garantipension till omställningspension är att anse som minimiförmåner. Denna promemoria har tagits fram för att föreslå hur dessa förmåner bör hanteras till dess att en sådan utredning är klar. Förslagen går ut på att garantipension och garantipension till omställningspension fortsatt ska kunna betalas ut vid bosättning i ett annat land som ingår i EES eller i Schweiz med oförändrade belopp.

2 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs följande i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 5 kap. 1 och 18 §§, 67 kap. 16 och 17 §§ och 81 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 kap. 17 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- bosättning i Sverige i 2 och 3 §§,
- särskilda personkategorier i 4–8 §§,
- de bosättningsbaserade förmånerna i 9 och 10 §§,
- socialförsäkringsskyddet i samband med inflyttning till Sverige i 11 och 12 §§,
- förmåner vid utlandsvistelse i 13–16 §§, och
- speciella försäkringssituationer i 17 och 18 §§.

5 kap.

17 a §

Garantipension och garantipension till omställningspension får, utan hinder av bestämmelserna i 2–8 §§, lämnas till den

som är bosatt i ett annat land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz om personen uppfyller kraven i fråga om försäkringstid enligt 67 och 81 kap.

18 §

Har rätten till en bosättningsbaserad förmån upphört med tillämpning av bestämmelserna om bosättning i 2–8 §§ eller bestämmelserna om utlandsvistelse i 13–15 §§, 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.

Har rätten till en bosättningsbaserad förmån upphört med tillämpning av bestämmelserna i 2–8 §§, 13–15 §§ eller 17 a §, 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.

67 kap.

16 §

Med inkomstgrundad ålderspension enligt 15 § 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 garantipension enligt denna balk.

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.

När garantipension lämnas med stöd av 5 kap. 17 a eller 18 § ska vid tillämpningen av första stycket inte beaktas sådan allmän obligatorisk ålderspension enligt lagstiftningen i ett annat land som

ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz.

17 §

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.

När garantipension lämnas med stöd av 5 kap. 17 a eller 18 § ska vid tillämpningen av första stycket inte beaktas sådana förmåner som lämnas till den försäkrade enligt lagstiftningen i ett annat land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz och som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet.

81 kap.

9 §

Beräkningen av garantipension ska grunda sig på den omställningspension som den efterlevande har rätt till.

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

När garantipension till omställningspension lämnas med stöd av 5 kap. 17 a eller 18 § ska vid tillämpningen av andra stycket inte beaktas sådan efterlevandepension enligt lagstiftningen i ett annat land som ingår

i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Den nya bestämmelsen i 5 kap. 17 a § och bestämmelserna i 5 kap. 18 §, 67 kap. 16 och 17 §§ och 81 kap. 9 § i den nya lydelsen tillämpas dock för tid från och med den 1 januari 2011.
 3. Den som vid ikraftträdandet får garantipension eller garantipension till omställningspension utbetald till sig har fortsatt rätt att få förmånen även om han eller hon inte uppfyller kraven på försäkringstid i 67 eller 81 kap.
 4. Vid beräkning av garantipension eller garantipension till omställningspension med tillämpning av 67 kap. 16 § tredje stycket, 17 § andra stycket eller 81 kap. 9 § tredje stycket får förmånen inte beräknas till ett lägre belopp än det belopp med vilket förmånen tidigare har lämnats till den försäkrade.
 5. Lagen upphör att gälla vid utgången av 2019.

3 Bakgrund

3.1 Försäkrad för garantipension

Det allmänna svenska ålderspensionssystemet består av inkomstpension, premiepension och garantipension. Garantipensionen är konstruerad och beräknas på olika sätt beroende på om personen antingen är född 1937 och tidigare eller 1938 och senare. Efterlevandepensionen ingår i det allmänna pensionssystemet och består av flera förmåner, t.ex. inkomstgrundad omställningspension, förlängd omställningspension och garantipension till omställningspension.

Garantipension till ålderspension fungerar som en utfyllnad för personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension. På motsvarande sätt fungerar garantipension till omställningspension för vuxna efterlevande som inte har fyllt 65 år. Den som är bosatt i Sverige omfattas av garantipensionens regelverk enligt 5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB.

För att ha rätt till full garantipension krävs att man har varit bosatt 40 år i Sverige mellan 25 och 64 års ålder. För den som har varit bosatt i Sverige kortare tid än 40 år räknas pensionen i 40-delar av full garantipension. Minst tre bosättningsår krävs för rätt till garantipension. Inom EU kan dock detta krav uppfyllas med försäkringstid i annat i Europeiska unionen (EU)/Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz, men minst ett av åren måste personen ha omfattats av svensk lagstiftning.

För de personer som inte omfattas av det nuvarande pensionssystemet, dvs. personer födda 1937 och tidigare, bestod grundskyddet före 2003 av grundskyddsförmånerna folkpension och pensionstillskott samt av ett särskilt grundavdrag vid beskattningen (SGA). Vid pensionsreformen år 2003 infördes garantipension även för de som var födda 1937 och tidigare och som enligt tidigare

gällande lagstiftning hade haft rätt till folkpension och pensionstillskott. Garantipensionen för denna grupp beräknas utifrån att den ska kompensera för borttagandet av SGA och de äldre förmånerna folkpension och pensionstillskott.

Garantipension till änkepension kan endast lämnas med stöd av bestämmelserna i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken och endast vid dödsfall som inträffade före januari 2003. Det innebär att garantipension till änkepension inte längre kan nybeviljas. Garantipension till änkepension kan utgå fram till att en änka fyller 65 år varefter hon kan vara berättigad till garantipension i form av ålderspension.

3.2 Utbetalning av garantipension vid bosättning i ett annat land än Sverige

Garantipension betalas ut så länge personen är bosatt i Sverige. En person ska anses som bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet, 5 kap. 2 § SFB. En person som kommer till Sverige och som kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet, se 5 kap. 3 § SFB. Garantipension får lämnas vid vistelse utanför Sverige under förutsättning att vistelsen kan antas vara längst ett år, 5 kap. 14 § andra stycket SFB.

Vid bosättning och vistelse i land i EU/EES och Schweiz kan emellertid andra bestämmelser komma att tillämpas.

Fri rörlighet för personer och rätten att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster syftar till att skapa en inre, gemensam marknad för varor, kapital, tjänster och arbetskraft. För att underlätta och främja dessa grundläggande principer har ett gränsöverskridande system för samordning av social trygghet utvecklats på EU-nivå, i enlighet med artikel 48 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). I begreppet social trygghet ingår i det här sammanhanget förmåner inom socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen samt hälso- och sjukvården. Samordningssystemet faller inom ramen för den fria rörligheten för personer och bör bidra till att förbättra människors levnadsstandard och arbetsvillkor. Systemet syftar bl.a. till att garantera att rätten till fri rörlighet för personer kan utövas effektivt, exempelvis genom att

säkerställa likabehandling av EU/EES-medborgare i olika gränsöverskridande situationer som t.ex. arbete eller vistelse i annan medlemsstat. Detta samordningssystem har funnits sedan 1958 och finns numera i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004; samordningsbestämmelserna).¹ Denna förordning ersatte de tidigare samordningsbestämmelserna som finns i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egen företagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (förordning 1408/71).²

Samordningsbestämmelserna innebär bland annat att kontantförmåner som grundregel inte får minskas eller dras in om den berättigade är bosatt i ett annat medlemsland (med medlemsland avses även EES-land och Schweiz) än det som betalar ut förmånen, i enlighet med artikel 48 FEUF och artikel 7 i förordning 883/2004. Det medför att kontantförmåner som en person har förvärvat i ett land inom EU ska betalas ut även om den berättigade bor i eller flyttar till ett annat medlemsland, om inte något annat föreskrivs i förordningen.

Samordningsbestämmelserna skapar också förutsättningar för att lägga samman försäkringsperioder intjänade i olika medlemsländer för att bibehålla rätten till förmåner och för att beräkna vissa förmånens storlek. Denna princip kallas sammanläggningsprincipen och framgår av artikel 48 FEUF och artikel 6 i förordning 883/2004.

Ålders- och efterlevandepensioner samordnas enligt särskilda bestämmelser i kapitel 5 i förordning 883/2004. Vissa av dessa förmåner samordnas dock enligt de särskilda bestämmelserna om vissa förmåner som utges med ett minimibelopp (i denna promemoria benämnda "minimiförmåner") i artikel 58 i förordning 883/2004 (artikel 50 i förordning 1408/71). Sådana förmåner betalas ut till förmånstagare som är bosatta i medlemsstaten i fråga och det finns i EU-rätten ingen skyldighet att betala dessa vid bosättning i annat medlemsland. Sverige har tidigare tolkat bestämmelserna i förordningen på så sätt att det inte anses finnas någon svensk förmån som

¹ EUT L 166, 30.4.2004, s. 1.

² EGT L 149, 5.7.1971, s. 2.

är att se som en sådan minimiförmån. Någon förmån som ska samordnas i enlighet med artikel 58 (artikel 9 i förordning 883/2004/artikel 5 i förordning 1408/71) har därför inte heller anmälts till kommissionen. Sedan garantipensionen infördes har den ansetts vara en sådan kontantförmån som ska betalas ut vid bosättning i en annan medlemsstat. En person som uppfyller villkoren för garantipension har således bedömts ha rätt till garantipension även om denne bott eller flyttat till en annan medlemsstat. Svensk garantipension betalas därför med stöd av samordningsbestämmelserna ut med samma belopp som vid bosättning i Sverige.

I fråga om den som vid utgången av år 2002 fick bosättningsbaserad folkpension i form av ålderspension utbetald till utlandet finns sedan tidigare bestämmelser i 2 kap. 18 § lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken som anger att dessa fortsatt ska ha rätt till utbetalning till utlandet.

3.3 Garantipensionen klassificeras som en minimiförmån

Högsta förvaltningsdomstolen begärde i mars 2016 ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende tolkning av artiklarna 46.2 och 47.1 d i förordning 1408/71³. Frågorna som ställdes rörde hur reglerna i samordningsbestämmelserna ska tolkas vid beräkningen av svensk garantipension för personer födda 1938 och senare.

EU-domstolen meddelade dom den 7 december 2017, i mål nr C-189/16 Bogusława Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten (EU:C:2017:946). Av domen framgår att garantipension är att anse som en minimiförmån som omfattas av artikel 50 i förordning nr 1408/71 (artikel 58 i förordning nr 883/2004)⁴. Rätten till en sådan minimiförmån ska beräknas enligt de specifika reglerna i förordningen och med nationell tillämplig lagstiftning dock utan att beloppet avkortas till så stor andel som svarar mot kvoten mellan försäkringstiden i Sverige och talet 40 (s.k. pro rata-beräkning).

³ Dessa bestämmelser torde motsvaras av artiklarna 52 och 56.1 c i förordning 883/2004.

⁴ I artikel 58 i förordning 883/2004 används begreppet "minimibelopp" i den svenska versionen men begreppet "minimiförmån" i artikel 50 i förordning 1408/71 medan begreppet "minimum benefit" används i de engelska versionerna av de båda artiklarna.

Artikel 58 medför att medlemsstaterna har en skyldighet att säkerställa att en person som är bosatt i landet ska garanteras ett visst lägsta förmånsbelopp. Vidare innehåller artikeln ett uttryckligt undantag från grundregeln om att kontantförmåner inte får minskas eller dras in om den berättigade är bosatt i en annan medlemsstat och föreskriver att när en förmån är att betrakta som en minimiförmån så omfattas den inte av EU-förordningens bestämmelse om utbetalning av förmåner vid bosättning i ett annat land än utbetalningslandet. Förmånen kan därmed inte utbetalas med stöd av samordningsbestämmelserna till en person bosatt i en annan medlemsstat än det land som betalar ut förmånen. Om en medlemsstat bedömer att sådan utbetalning vid bosättning i ett annat land ändå ska kunna ske kan det regleras genom nationell lagstiftning.

Det finns inte någon svensk nationell bestämmelse som föreskriver att garantipension ska utbetalas till personer som är bosatta i ett annat medlemsland. Den ändrade klassificeringen av förmånen genom EU-domstolens avgörande får till följd att det inte finns något stöd för att fortsätta bevilja och betala ut garantipension till personer bosatta i ett annat medlemsland.

3.4 Utbetalningar av garantipension

Pensionsmyndigheten betalade i december 2017 ut garantipension till cirka 42 800 kvinnor och män boendes i ett annat medlemsland. Av dessa bor cirka en tredjedel i Finland, därefter följer Norge, Tyskland och Danmark. Att flest i dag är boende i Finland torde bero på att många personer från Finland som tidigare arbetade i Sverige nu har återvänt till Finland.

De som bor i ett annat medlemsland och får garantipension utbetald är bland annat personer som har flyttat till Sverige för att arbeta och sedan återvänt till sina hemländer, personer som har bott i Sverige under några år och därefter bosatt sig i ett annat medlemsland och personer som har bott hela sitt liv i Sverige och sedan flyttat till ett annat land som pensionär.

De sammanlagda utbetalningarna av garantipension till kvinnor och män bosatta i andra medlemsländer uppgick under år 2017 till

cirka 420 miljoner kronor. Den totala utbetalningen av garantipension uppgick under samma period till drygt 13 miljarder kronor.

Garantipension till omställningspension och förlängd omställningspension betalades i december 2017 ut till 23 respektive 96 personer bosatta i annat medlemsland och utgifterna uppgick under året till drygt 240 000 kronor för omställningspension och drygt 2,3 miljoner kronor för förlängd omställningspension. Den totala utbetalningen av garantipension till omställningspension uppgick under 2017 till knappt 72 miljoner kronor och för garantipension till förlängd omställningspension till knappt 66 miljoner kronor. Pensionsmyndigheten betalade i december 2017 ut garantipension i form av änkepension till 314 kvinnor boende i ett annat medlemsland. Av dessa bor ungefär hälften i Finland. De sammanlagda utbetalningarna av garantipension till änkor bosatta i andra medlemsländer uppgick under 2017 till cirka 4 miljoner kronor. Den totala utbetalningen av garantipension till änkepension uppgick under samma period till 117 miljoner kronor.

4 Förslag

4.1 Fortsatt möjlighet till utbetalning av garantipension vid bosättning i EU-/EES-länder och Schweiz

Promemorians förslag: Garantipension och garantipension till omställningspension ska kunna lämnas till den som bor i ett annat land som ingår i EES eller i Schweiz förutsatt att personen uppfyller kraven på försäkringstid enligt socialförsäkringsbalken. Vid sådan utbetalning ska ersättningsbeloppet beräknas med tillämpning av föreskrifterna i socialförsäkringsbalken, dock utan beaktande av förmåner som lämnas enligt lagstiftningen i ett annat land i EES eller i Schweiz i form av efterlevandepension, sjukersättning, aktivitetsersättning, pension vid invaliditet samt sådan allmän ålderspension som inte är att likställa med garantipension. Om en person får garantipension eller garantipension till omställningspension vid bosättning i ett annat land i EES eller i Schweiz och sedan flyttar till ett tredje land kan förmånen fortsatt lämnas efter ansökan om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.

Promemorians bedömning: Garantipension till personer födda 1937 eller tidigare, änkepension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning bör inte anses vara minimiförmåner i den mening som avses i de EU-rättsliga bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen. En utredning bör tillsättas som har i uppgift att belysa konsekvenserna av och utreda det behov av förändringar som följer av att garantipension och garantipension till omställningspension är att anse som minimiförmåner.

Skälen för promemorians förslag och bedömning: Den svenska garantipensionen har sedan den infördes betraktats som en förmån som omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i förordning 883/2004 och dessförinnan förordning 1408/71. Det har därför bedömts att garantipension ska betalas ut vid bosättning inom ett annat medlemsland (med detta avses ett annat EU/EES-land och Schweiz). Detta har ansetts reglerat i nämnda förordningar, varför det inte finns någon nationell lagstiftning som anger att sådan utbetalning kan göras.

I domen från EU-domstolen i mål nr C-189/16 Boguslawa Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten slår domstolen fast att garantipension ska anses vara en minimiförmån i enlighet med artikel 50 i förordning 1408/71, vilken numera motsvaras av artikel 58 i förordning 883/2004.

Att garantipensionen numera anses vara en minimiförmån innebär att förmånen inte omfattas av grundregeln i artikel 7 i förordning 883/2004 som föreskriver att kontanta förmåner ska betalas ut vid bosättning i annat medlemsland. Det innebär att det författningsstöd som har funnits genom samordningsbestämmelserna i förordningen inte längre är tillämpligt.

De regler om utbetalning som beslutades när garantipension infördes utgick från att garantipension skulle omfattas av grundregeln i artikel 7 i förordningen 883/2004. Någon nationell lagstiftning var därmed inte nödvändig och frågan prövades därför aldrig.

EU-domstolens dom medför att förutsättningarna för utbetalning av garantipension till ett annat medlemsland har ändrats. En utredning bör därför tillsättas som har till uppgift att belysa konsekvenserna av och utreda det eventuella behov av förändringar som följer av att garantipension och garantipension till omställningspension är att anse som minimiförmåner. I avvaktan på resultatet från en sådan utredning bör tillämpningen inte ändras och garantipensionen även fortsättningsvis betalas ut med samma belopp till personer bosatta i andra medlemsländer. Därmed behöver regler införas i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, som under en begränsad period möjliggör fortsatt utbetalning av garantipension till personer bosatta i andra medlemsländer med samma belopp som i dag.

För att ha rätt till full garantipension krävs att man har 40 bopåttningsår i Sverige. En person som exempelvis har bott 12 år i Sverige kan därför få 12/40-delar av garantipensionen. I promemorian görs bedömningen att garantipension även fortsättningsvis bör 40-delsberäknas i förhållande till svenska år för personer som beviljas rätt till garantipension och flyttar till eller är bosatta i ett annat medlemsland. För de personer som redan uppbär garantipension och flyttar eller är bosatta i annat medlemsland är garantipensionen beräknad på detta sätt. Denna tillämpning sker i enlighet med nationell beräkning enligt SFB. På motsvarande sätt bör garantipensionen för denna grupp även fortsättningsvis beräknas utan påverkan av andra eget intjänade pensioner från andra medlemsländer. Beviljad garantipension är i dag inte samordnad med pensioner som är av samma slag från ett annat medlemsland.

Utän en skyndsäm ändring i svensk lagstiftning finns inte stöd för att betala ut garantipension vid bosättning i annat medlemsland. Ett stort antal människor riskerar att inte beviljas garantipension eller att få sin garantipension indragen, vilket innebär en ekonomisk förändring som personerna i fråga inte kunnat förutse. Att individer som har planerat inför pensionen utifrån hitillsvarande tillämpning, och att personer som redan har garantipension, ska hamna i en situation där de ekonomiska förutsättningarna ändras utan någon möjlighet till framförhållning bedöms som orimligt. Avsaknad av ändring av svensk lagstiftning skulle också innebära ökad administration, främst för Pensionsmyndigheten.

I de fall ett medlemslands lagstiftning innehåller bestämmelser som kräver viss tids försäkring, arbete eller bosättning för rätt till förmåner ska sådan tid i ett annat medlemsland vid behov beaktas. Det framgår av den s.k. sammanläggningsprincipen som kommer till uttryck i artikel 48 FEUF och artikel 6 i förordning 883/2004. Boende i Sverige som kommer att få sin garantipension beviljad som en minimiförmån kan uppfylla kravet på tre års försäkringstid för rätt till garantipension under förutsättning att det finns minst ett år med försäkringstid i Sverige och ytterligare två år inom EU/EES. Rätten att få garantipension utbetald vid bosättning i annat EU-land kommer framöver att helt grunda sig på nationell lagstiftning och inte med stöd av samordningsbestämmelserna. Därmed kommer inte heller sammanläggningsprincipen att vara tillämplig vid bedömningen av rätten till garantipension för perso-

ner bosatta i andra medlemsländer. Det betyder att villkoret om tre års bosättning i Sverige måste vara uppfyllt för att utbetalning ska kunna göras vid bosättning utanför Sverige. Avsikten med förslaget i promemorian är att tillämpningen inte ska ändras och att garantipensionen därför även fortsättningsvis ska betalas ut med samma belopp som enligt hittillsvarande tillämpning. Förslaget innebär således att beräkningen av garantipension till personer bosatta i andra medlemsländer helt ska grundas på nationell lagstiftning och göras utan samordning med andra eget intjänade pensioner från andra EU-länder.

Om rätten till en bosättningsbaserad förmån har upphört med tillämpning av bestämmelserna om bosättning i 5 kap. 2–8 §§ SFB eller bestämmelserna om utlandsvistelse i 5 kap. 13–15 §§ SFB, får enligt 5 kap. 18 § SFB förmånen fortsatt lämnas om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen. Om det nu införs en uttrycklig möjlighet att lämna garantipension och garantipension till omställningspension vid bosättning i ett annat medlemsland är det naturligt att med tillämpning av dispensregeln i 5 kap. 18 § SFB fortsatt kunna lämna ersättningen även efter flyttad bosättning till tredje land. Denna dispensmöjlighet ska liksom nu tillämpas restriktivt (prop. 1998/99:119, s. 148 f.).

EU-domstolens dom berör garantipensionen för personer födda 1938 och senare. Garantipensionen för personer födda 1937 eller tidigare är inte konstruerad på samma sätt och har inte som syfte att garantera en lägsta pensionsnivå. Den kan därmed inte sägas ha den utfyllnadskaraktär som kategoriserar garantipension för personer födda 1938 eller senare.

Garantipension till änkepension är en förmån som grundar sig på äldre lagstiftning. Rätten till förmånen grundar sig på rätten till folkpension och har inte som syfte att garantera en lägsta nivå av pensionen.

EU-domstolens dom avser garantipension som är en pensionsförmån som regleras i kapitel 5 i förordning 883/2004 (kapitel 3 i förordning 1408/71). I det kapitlet återfinns artikel 58 (artikel 50 i förordning 1408/71). Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är däremot invaliditetsförmåner som regleras i kapitel 4 i förordning 883/2004 (kapitel 2 i förordning 1408/71). Av artikel 46.1 i förordning 883/2004 framgår att den som har varit

omfattad av två eller flera länders lagstiftning av vilka åtminstone en är en s.k. typ B-förmån (dit räknas svensk sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning) ska ”vara berättigad till förmåner enligt kapitel 5, vilket skall tillämpas i tillämpliga delar”. Det är inte tydligt vad som avses med formuleringen i det citerade avsnittet och om regeln om minimiförmåner i artikel 58 ska användas vid beräkningen av invaliditetsförmåner. Den som rör sig inom unionen och arbetar i olika länder ska inte förlora rättigheter som han eller hon har förvärvat när den ansöker om en förmån i bosättningslandet. Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning innebär 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. Sjukersättning och aktivitetsersättning är en del av sjukförsäkrings-systemet och är avsett att kompensera för inkomstbortfall till följd av invaliditet, dvs. arbetsoförmåga. Man förvärvat inte en rätt till invaliditetsförmån genom att arbeta i olika länder med samma automatik som i fråga om pensionsförmåner. En invaliditetsförmån beviljas först efter prövning av om ett flertal förmånsvillkor är uppfyllda medan pensionsförmåner beviljas bara man har uppnått en viss ålder. Invaliditets- och pensionsförmåner är därför inte jämförbara med varandra i detta avseende, även om grundskyddets syfte i respektive försäkring är detsamma. Garantipension ändras inte om pensionären får ytterligare inkomster efter pensionsbeslutet. Den som däremot har sjukersättning eller aktivitetsersättning i form av garantiersättning och får ytterligare inkomster kan mista rätten till förmånen om arbets- och försörjningsförmågan anses förbättrad och är därför inte på samma sätt en varaktig förmån.

Sammantaget görs bedömningen att garantipensionen för personer födda 1937 eller tidigare, garantipension till änkepension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning inte bör anses vara förmåner som ska samordnas enligt artikel 58 i förordning 883/2004. Det innebär att dessa förmåner enligt förordningens bestämmelser kommer att betalas ut till personer bosatta i andra medlemsländer på samma sätt som i dag.

4.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2019. Garantipension och garantipension till omställningspension ska med stöd av de nya bestämmelserna kunna lämnas även för tid före ikraftträdandet. De aktuella förmånerna ska kunna lämnas även till den som inte uppfyller de svenska kraven i fråga om försäkringstid om han eller hon före ikraftträdandet bedömdes uppfylla kraven i fråga om försäkringstid med stöd av EU:s samordningsbestämmelser. Den som får garantipension eller garantipension till omställningspension ska inte få sin ersättning sänkt när förmånerna beräknas med stöd av de nya bestämmelserna. Den nya lagen ska upphöra att gälla vid utgången av år 2019.

Skälen för promemorians förslag: De nya bestämmelserna bör träda i kraft så snart som möjligt vilket bedöms innebära den 1 januari 2019. Syftet med de nu föreslagna bestämmelserna om utbetalning av garantipension och garantipension till omställningspension vid bosättning i ett annat medlemsland är att den tidigare tillämpningen ska fortsätta att gälla. Det bör därför införas ikraftträdandebestämmelser som innebär att de nya bestämmelserna ska tillämpas även för tid före ikraftträdandet. Av samma anledning bör det också införas bestämmelser som ser till att personer som tidigare bedömts uppfylla kraven i fråga om försäkringstid med stöd av EU:s samordningsbestämmelser även fortsatt ska kunna få de aktuella förmånerna. För att ingen ska riskera att få ett sänkt förmånsbelopp bör det slutligen införas bestämmelser som anger att det vid beräkning av de aktuella förmånsbeloppen med tillämpning av de nya bestämmelserna förmånen inte får beräknas till ett lägre belopp än det belopp med vilket förmånen tidigare har lämnats.

I promemorian görs bedömningen att en utredning bör tillsättas som har till uppgift att belysa konsekvenserna av och utreda det eventuella behov av förändringar som följer av att garantipensionen EU-rättsligt är att anse som en minimiförmån. Den nu föreslagna lagen bör gälla i avvaktan på att eventuella lagförslag från en sådan

utredning har utmynnat i ny lagstiftning i frågan. Den nu föreslagna lagen bör därför endast gälla för en begränsad tid i avvaktan på att sådan lagstiftning träder i kraft. Lagen bör därför upphöra att gälla vid utgången av år 2019, vilket bedöms vara en väl avvägd tid för att en sådan ny lagstiftning ska hinna träda i kraft.

5 Konsekvenser

5.1 Finansiella konsekvenser och konsekvenser för individen

Syftet med förslagen i promemorian är att garantipension och garantipension till omställningspension ska kunna betalas ut till personer som flyttar till eller är bosatta i något annat medlemsland (EU/EES-land eller Schweiz) fram till dess att en utredning har analyserat konsekvenserna av och utrett det behov av förändringar som följer av att garantipension är att anse som en minimiförmån.

Om förslaget i promemorian inte genomförs innebär det att utbetalningarna av garantipension till personer bosatta i andra medlemsländer skulle upphöra. Förslaget innebär därmed högre utgifter för statens budget motsvarande drygt 420 miljoner kronor per år (2017 års utgiftsnivå) fram till utgången av 2019. För de individer som har rätt till någon av förmånerna och flyttar till eller är bosatta i ett annat medlemsland medför förslaget att de under en övergångsperiod har rätt att uppbära garantipension och den ekonomiska situationen är därmed oförändrad fram till utgången av 2019.

När övergångsperioden upphör vid utgången av 2019 kommer konsekvenserna både för statens budget och på individnivå att bli beroende av de förslag som den aviserade utredningen kommer att lämna och den fortsatta hanteringen därefter.

5.2 Konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Förslagen gällande utbetalning av garantipension innebär att förhållandena i princip är oförändrade i jämförelse med nuvarande tillämpning, vilket i sig inte leder till ökade administrationskostnader.

Eftersom förslagen i promemorian gäller fram till utgången av 2019 så medför det dock att Pensionsmyndigheten behöver inleda arbetet med att informera om nya regler och att arbeta med den efterföljande hanteringen. Administrativa åtgärder krävs både avseende nybeviljande, vid utvandring och vid indragningar av befintliga utbetalningar. Kostnaderna utgörs bl.a. av utbildning, kommunikation och den förmodade ökningen av kundkontakter och omprövningar till följd av främst indragningarna. Den sammanlagda kostnaden beräknas uppgå till cirka 25 miljoner kronor.

5.3 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden

Förslagen bedöms vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden, exempelvis ratificerade ILO-konventioner. De föreslagna bestämmelserna kommer att tillämpas på alla personer oavsett medborgarskap. Vidare bedöms förslagen vara förenliga med EU-rätten. Förordning 883/2004 utgör ett system som samordnar medlemsstaternas sociala trygghetssystem utan att inrätta ett gemensamt system för social trygghet inom EU. Vid avsaknad av harmonisering ankommer det på den nationella lagstiftaren att, med beaktande av EU-rätten, fastställa villkoren för beviljande av förmåner. EU-rätten utgör enligt fast rättspraxis inte hinder för medlemsstaterna att vidta förmånligare nationella förmåner än de som följer av förordning 883/2004.

5.4 Konsekvenser för jämställdheten

Det är totalt sett fler kvinnor än män som har garantipension. Det gäller även avseende antalet som är bosatta i ett annat land än Sverige, även om fördelningen här är jämnare mellan könen. Förslaget i promemorian torde därmed i någon mån gynna kvinnor. Konsekvenserna för jämställdheten efter 2019 är beroende av de förslag som den aviserade utredningen kommer att lämna och den fortsatta hanteringen därefter.

5.5 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha miljökonsekvenser eller några konsekvenser för företagen.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap.

17 a §

I paragrafen, som är ny, anges att garantipension och garanti-pension till omställningspension, utan hinder av föreskrifterna i 2–8 och 18 §§, får lämnas till den som är bosatt i ett annat land som ingår i EES eller i Schweiz om personen uppfyller kraven i fråga om försäkringstid enligt 67 och 81 kap. Detta betyder att dessa förmåner får lämnas till den som inte är bosatt i Sverige men är bosatt i ett annat land som ingår i EES eller i Schweiz förutsatt att personen uppfyller kraven i fråga om försäkringstid avseende de aktuella förmånerna enligt socialförsäkringsbalken.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.

18 §

I paragrafen regleras att den vars rätt till bosättningsbaserade förmåner upphör med hänsyn till bestämmelserna om bosättning eller bestämmelserna om förmåner vid utlandsvistelse ändå, efter ansökan, fortsatt kan få förmånen om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.

Ändringen innebär att till den som garantipension eller garanti-pension till omställningspension lämnas med stöd av 5 kap. 17 a § kan förmånen fortsatt lämnas vid vistelse i tredje land om förutsättningarna i 18 § är uppfyllda, dvs. endast om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. I övrigt görs redaktionella ändringar i paragrafen.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.

67 kap.**16 §**

I ett nytt *tredje stycke* anges att när garantipension lämnas med stöd av 5 kap. 17 a eller 18 § ska vid tillämpningen av paragrafens första stycke inte beaktas sådan allmän obligatorisk ålderspension enligt lagstiftningen i ett annat land som ingår i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. Den som är bosatt i Sverige får efter utflyttning till ett annat EES-land eller i Schweiz således sin garantipension utbetald med ett i förekommande fall omräknat belopp.

Överväganden finns i avsnitt 4. 1.

17 §

I ett nytt *andra stycke* anges att när garantipension lämnas med stöd av 5 kap. 17 a eller 18 § ska vid tillämpningen av paragrafens första stycke inte beaktas sådana förmåner som lämnas till den försäkrade enligt lagstiftningen i ett annat land som ingår i EES eller i Schweiz och som motsvarar sjukersättning eller aktivitetsersättning eller som utgör pension vid invaliditet. Den som är bosatt i Sverige får efter utflyttning till ett annat EES-land eller i Schweiz således sin garantipension utbetald med ett i förekommande fall omräknat belopp.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.

81 kap.**9 §**

I ett nytt *tredje stycke* anges att när garantipension till omställningspension lämnas med stöd av 5 kap. 17 a eller 18 § ska vid tillämpningen av andra stycket inte beaktas sådan efterlevandepension enligt lagstiftningen i ett annat land EES eller i Schweiz. Den som är bosatt i Sverige får efter utflyttning till ett annat EES-land eller i Schweiz således sin garantipension till omställningspension utbetald med ett i förekommande fall omräknat belopp.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt den *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2019.

Enligt den *andra punkten* ska den nya bestämmelsen i 5 kap. 17 a § och bestämmelserna i 5 kap. 18 §, 67 kap. 16 och 17 §§ och

81 kap. 9 § i den nya lydelsen tillämpas för tid från och med den 1 januari 2011. Det innebär bl.a. att rätt till garantipension och garantipension till omställningspension vid bosättning i ett annat land som ingår i EES eller i Schweiz kan ha förelegat ända sedan socialförsäkringsbalken trädde i kraft.

I den *tredje* punkten anges att den som vid ikraftträdandet får garantipension eller garantipension till omställningspension utbetald till sig har fortsatt rätt att få förmånen även om han eller hon inte uppfyller kraven på försäkringstid i 67 eller 81 kap. Bestämmelsen tar sikte t.ex. på den som saknar tre bosättningsår i Sverige och därmed inte uppfyller kravet på tre års svensk försäkringstid men som med stöd av sammanläggningsbestämmelserna i förordning 883/2004 eller förordning 1408/71 före lagens ikraftträdande har bedömts uppfylla ett sådant krav. Även till en sådan person ska de aktuella förmånerna fortsatt kunna lämnas med stöd av bestämmelserna i lagen.

Enligt den *fyjärde* punkten får vid beräkning av garantipension eller garantipension till omställningspension med tillämpning av 67 kap. 16 § tredje stycket, 17 § andra stycket eller 81 kap. 9 § tredje stycket förmånen inte beräknas till ett lägre belopp än det belopp med vilket förmånen tidigare har lämnats till den försäkrade. Syftet med bestämmelsen är att den som får någon av de nämnda förmånerna beräknade på ett visst sätt inte ska få ett sänkt ersättningsbelopp när förmånen beräknas enligt de nya bestämmelserna. Beloppet ska dock kunna sänkas när det är andra faktorer än de som omfattas av aktuella bestämmelserna som ändras, t.ex. att personen beviljas en ny obligatorisk ålderspension från ett land som inte ingår i EES eller Schweiz eller att hans eller hennes civilstånd ändras.

Enligt den *femte* punkten ska lagen upphöra att gälla vid utgången av år 2019.

Överväganden finns i avsnitt 4.2.