Socialförsäkringsutskottets betänkande
2001/02:SfU9

Pensionsöverföringar till Europeiska gemenskaperna

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2001/02:21 Pensionsöverföringar till Europeiska gemenskaperna jämte motioner som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen lämnas förslag till den lagstiftning som krävs för att möjliggöra att värdet av pensionsrättigheter som är intjänade i Sverige i enlighet med Europeiska gemenskapernas (EG:s) tjänsteföreskrifter överförs till det pensionssystem som gäller för anställda vid Europeiska unionens institutioner. Vidare föreslås i propositionen att den som slutar sin anställning i en EU-institution skall för pensionsändamål i Sverige kunna överföra värdet av såväl pensionsrätt som intjänats i institutionen som pensionsrätt som tidigare överförts dit.

Beträffande allmän pension föreslås att det till EG:s pensionssystem skall vara möjligt att överföra värdet av pensionsrätt för inkomst- och premiepension samt värdet av rätt till tilläggspension. Vidare föreslås regler som, trots bestämmelserna i inkomstskattelagen (1999:1229), innebär att det blir möjligt att överföra värdet av rätt till tjänstepension och av näringsidkares pensionsförsäkring och behållning på pensionssparkonto. En arbetsgivare som har tryggat en pensionsutfästelse genom avsättning av medel till en pensionsstiftelse och därefter överfört intjänade pensionsmedel till EG:s pensionssystem skall även ha rätt till ersättning ur stiftelsens överskott.

En överföring av pensionsrättigheter skall inte medföra några beskattningskonsekvenser för den enskilde.

Den allmänna försäkringskassan skall samverka med gemenskaperna i fråga om formerna för överföring av värdet av pensionsrättigheter till och från gemenskaperna. Kassan skall även handlägga ärenden om överföring till gemenskaperna av värdet av pensionsrättigheter för allmän ålderspension och om överföring från gemenskaperna av värdet av pensionsrätt.

Den aktuella lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2002. De som är födda 1937 eller tidigare och som tillträtt sin anställning före den 1 januari

2003 skall kunna överföra värdet av rätt till folkpension och tilläggspension till Europeiska gemenskaperna.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag men föreslår ett tillkännagivande att regeringen bör verka för att EG:s tjänsteföreskrifter ändras vad avser könsdifferentierade pensioner och att intjänade pensionsrättigheter kan säkerställas utan pensionsöverföringar. Vidare föreslås ett tillkännagivande att regeringen, om storleken av överförda belopp, den lägre avkastningen i AP-fonderna samt den ökade administrationskostnaden sammantaget påverkar övriga försäkrades pensionsförmåner negativt, återkommer med ett förslag om att pensionssystemet tillförs medel som en kostnad för EU-medlemskapet. Därmed avslår riksdagen två motionsyrkanden och bifaller delvis två motionsyrkanden.

Till betänkandet har fogats en reservation och tre särskilda yttranden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning 1
Innehållsförteckning 3
Utskottets förslag till riksdagsbeslut 4
Utskottets överväganden 5
Pensionsöverföringar till och från Europeiska gemenskaperna 5
Propositionens huvudsakliga innehåll 5
Motioner 8
Utskottets ställningstagande 9
Reservation 14
Särskilda yttranden 17
1. Lagförslagen (punkt 1) 17
2. Lagförslagen (punkt 1) 17
3. Lagförslagen (punkt 1) 18
Bilagor
1. Förteckning över behandlade förslag 19
2. Regeringens lagförslag 20

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lagförslagen

Riksdagen antar regeringens förslag i proposition 2001/02:21 till

1. lag om överföring av värdet av pensionsrättigheter till och från Europeiska gemenskaperna,
2. lag om ändring i lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,
3. lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,
4. lag om ändring i lagen (1998:702) om garantipension,
5. lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen bör verka för att EG:s tjänsteföreskrifter ändras vad avser könsdifferentierade pensioner och så att intjänade pensionsrättigheter säkerställs utan pensionsöverföringar.

Därmed avslår riksdagen motionerna 2001/02:Sf13 yrkande 1 och 2001/02:Sf14.

Reservation (m, c)

2. Kostnader och rekvisition av pensionsmedel

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen om så erfordras återkommer med ett förslag om att tillföra pensionssystemet medel som en kostnad för det svenska EU-medlemskapet.

Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna 2001/02:Sf13 yrkande 2 och 2001/02:Sf15.

Stockholm den 5 mars 2002

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Ulla Hoffmann (v), Mariann Ytterberg (s), Göran Lindblad (m), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Sven-Erik Sjöstrand (v), Cecilia Magnusson (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Margareta Cederfelt (m), Magda Ayoub (kd) och Désirée Pethrus Engström (kd).

Utskottets överväganden

Pensionsöverföringar till och från Europeiska gemenskaperna

Propositionen

En medborgare i EU som tillträder en anställning i en EU-institution har enligt artikel 11 i bilaga 8 till EG:s tjänsteföreskrifter rätt att, om han eller hon så önskar, överföra värdet av sin i en medlemsstat intjänade pensionsrätt till EG:s pensionssystem. Detsamma gäller den som återinsätts efter tjänstledighet för uppehållande av annan tjänst eller av personliga skäl. Tjänsteföreskrifterna är fastställda genom rådets förordning (EEG, Euratom, EKG) nr 259/68 av den 29 februari 1968. De är enligt artikel 249 i EG-fördraget bindande och direkt tillämpliga i medlemsstaterna. För det fall reglerna inte har kunnat tillämpas i en medlemsstat har EG-kommissionen i vissa fall vidtagit rättsliga åtgärder mot denna stat. I propositionen lämnas förslag till den reglering som krävs för att möjliggöra pensionsöverföringar i enlighet med tjänsteföreskrifterna. För att ge en samlad bild av vilka speciella regler som gäller och för att markera reglernas begränsade tillämpningsområde föreslås att reglerna samlas i en särskild lag. Lagen skall ses som ett komplement till gemenskapernas regler om pensionsöverföring. Därtill föreslås vissa ändringar i redan gällande lagar. Det framhålls i propositionen att det inte finns anledning att i detta sammanhang möjliggöra för andra som tjänstgör i eller utanför Sverige att hävda en motsvarande rätt till överföring av värdet av pensionsrättigheter. Lagstiftningen bör därför inte utvidgas till att gälla för andra än dem som omfattas av gemenskapernas tjänsteföreskrifter. Den bör således inte gälla för motsvarande överföringsregler som kan finnas i andra liknande pensionssystem.

Det som den anställde har rätt att överföra är värdet av den pension som han eller hon är berättigad till på grundval av tjänstgöring i en statlig förvaltning eller en nationell eller internationell organisation eller av verksamhet som anställd eller egenföretagare. Det belopp som skall överföras skall vara antingen ”det försäkringstekniska värdet” eller ”det schablonmässiga återköpsvärdet” av den pension som den anställde har tjänat in. ”Det försäkringstekniska värdet” avser det kapitaliserade nuvärdet av en framtida periodisk förmån. ”Det schablonmässiga återköpsvärdet” utgörs av summan av de egen- och arbetsgivaravgifter som betalats till pensionssystemet samt ränta. Överföringen av pensionskapital till EG:s pensionssystem resulterar i att den anställde får tillgodoräkna sig det antal tjänsteår för sin EG-pension som motsvaras av kapitalbeloppet.

Beträffande allmän pension föreslås att det skall vara möjligt att överföra värdet av pensionsrätt för inkomstpension och premiepension samt värdet av

rätt till tilläggspension. Sådan överföring skall omfatta värdet av all intjänad ålderspensionsrätt. Med hänsyn till hur systemen för inkomstpension och premiepension är uppbyggda är det naturligt att det schablonmässiga återköpsvärdet överförs. För inkomstpensionen innebär det värdet av den enskildes pensionsbehållning t.o.m. det år då denne tillträtt tjänsten vid gemenskaperna. För premiepensionen innebär det värdet av tillgångarna på den enskildes premiepensionskonto vid tidpunkten för Premiepensionsmyndighetens (PPM:s) inlösen av innehavet. Vad avser värdet av rätt till tilläggspension skall det försäkringstekniska värdet av den framtida tilläggspensionen överföras. Det innebär att den intjänade pensionsrätten anges som en fingerad ålderspension. Beträffande garantipensionen är denna utformad som en utfyllnad till den inkomstrelaterade pensionen och syftar till att den totala pensionen skall uppgå till ett visst minsta belopp. Garantipensionen omfattas som sådan inte av tjänsteföreskrifterna. Om den enskilde har överfört värdet av intjänade pensionsrättigheter i det allmänna ålderspensionssystemet och någon återföring till Sverige därefter inte har skett, skall garantipensionen beräknas som om någon överföring till EU inte har skett.

Tjänsteföreskrifternas ordalydelse ger inte någon rätt för den enskilde att överföra annat än pensionsrätt för ålderspension. Enligt praxis tillåts dock överföring av värdet av pensionsrätt för efterlevandepension och förtidspension. Den svenska förtidspensioneringen kommer dock att fr.o.m. 2003 ersättas av förmånerna sjukersättning och aktivitetsersättning. Dessa förmåner skall utgöra en del av sjukförsäkringssystemet. Eftersom det inte längre är fråga om någon pension där man kan tala om intjänade rättigheter är det enligt regeringens mening inte ens möjligt att tillåta överföring av sådan ersättning. Beträffande efterlevandepension beror dess värde på de faktiska förhållandena, dvs. familjeförhållandena, vid tidpunkten för dödsfallet. Det är därför svårt att på förhand fastställa ett adekvat värde av förmånen vid denna tidpunkt. Något skäl att tillåta överföring föreligger därför inte enligt regeringens mening.

Vidare föreslås i propositionen att det införs regler som, trots bestämmelserna i inkomstskattelagen (1999:1229), möjliggör överföring till gemenskapernas pensionssystem av värdet av rätt till tjänstepension och av näringsidkares pensionsförsäkring och behållning på pensionssparkonto. Det blir härvid en fråga för pensionsgivarna och huvudmännen för de avtalsreglerade tjänstepensionssystemen att tillämpa tjänsteföreskrifterna. Någon författningsreglering av vad som får överföras behövs inte. Om kollektivavtal saknas, blir tillämpningen en fråga för den enskilde arbetsgivaren. En arbetsgivare som har tryggat en pensionsutfästelse genom avsättning av medel till en pensionsstiftelse och därefter överfört intjänade pensionsmedel till EG skall ha rätt till ersättning ur stiftelsens överskott.

En tjänsteman som avgår före 60 års ålder med mindre än tio års tjänstgöring i en EU-institution har inte rätt till ålderspension. Om tjänstemannen dessutom varken är berättigad till invalidpension eller kan utnyttja möjligheten att överföra pensionsrätt till ett pensionssystem som han eller hon senare ansluts till, är tjänstemannen i stället berättigad till ett avgångsvederlag. Av-

gångsvederlaget inkluderar visst värde av eventuell tidigare till EG:s pensionssystem överförd pensionsrätt. De tjänsteår som den överförda pensionsrätten resulterat i får inte beaktas för den kvalifikationstid på tio år som krävs för rätt till ålderspension. Ett avgångsvederlag beskattas av EG och betalas ut i form av ett engångsbelopp när anställningen upphör. Avgångsvederlag betalas emellertid inte ut om det finns en möjlighet att överföra värdet av pensionsrätten inom EG till det pensionssystem som tjänstemannen ansluts till i en senare verksamhet. Vad avser det svenska pensionssystemet strider det mot dess grundprinciper att medel som är avsatta för pension betalas ut i förtid i form av ett engångsbelopp. Enligt både lagstiftning och kollektivavtal får en pension börja betalas ut tidigast vid en viss ålder och endast löpande. Kravet för att komma i åtnjutande av vissa förmånliga villkor som gäller för sparande till tjänstepension är även att det sparade kapitalet utbetalas i form av en pension. Regeringen föreslår därför att det skall vara möjligt att överföra värdet av pensionsrätt inom EG:s pensionssystem till pensionsrättigheter i Sverige för den som genom senare verksamhet ansluts till det allmänna pensionssystemet. Det överförda kapitalbeloppet kommer därvid att motsvara värdet av såväl pensionsrätt som intjänats i institutionen som pensionsrätt som tidigare har överförts dit. Vad avser värdet av pensionsrättigheter för allmän pension som tidigare överförts till EG:s pensionssystem skall motsvarande värde omräknat med förändringen av inkomstindex, eller vad avser tilläggspension förändringen av prisbasbeloppet, återföras till det allmänna pensionssystemet. Värdet av annan pensionsrätt som överförs från EG:s pensionssystem skall genom försäkringskassans försorg föras över till en pensionsförsäkring eller motsvarande efter den enskildes val.

Pension från EG skall beskattas av EG och samtidigt vara befriad från nationell skatt. Enligt Europeiska kommissionens mening gäller befrielsen från nationell skatt inte bara vid utbetalning av pensionen utan också vid den överföring av pensionskapital till EG som kan ha föregått utbetalningen. Den dubbelbeskattning som uppkommer om Sverige beskattar överföringsbeloppet och EG beskattar utfallande pension anser regeringen inte är skälig. En sådan beskattning skulle i praktiken sannolikt utgöra ett avgörande hinder för den enskilde att överföra pensionsrätt från Sverige till EG. Visserligen minskar den svenska skattebasen vid överföring av obeskattat pensionskapital från Sverige till EG:s institutioner, men å andra sidan ökar den vid överföring den omvända vägen.

Den allmänna försäkringskassan skall samverka med gemenskaperna i fråga om formerna för överföring av värdet av pensionsrättigheter till och från gemenskaperna. Kassan skall även handlägga ärenden om överföring till gemenskaperna av värdet av pensionsrättigheter för allmän ålderspension och om överföring från gemenskaperna av värdet av pensionsrätt.

Överföringar av pensionsrätter till EG:s pensionssystem medför statsfinansiella kostnader i form av uteblivna skatteintäkter. Om pensionsmedlen återförs till Sverige blir kostnaden den uteblivna avkastningsskatten på tjänstepensionsförmögenheten. Om pensionsmedlen inte återförs tillkommer kostnader i form av utebliven inkomstskatt. Utebliven inkomstskatt betraktas som

en kostnad för Sveriges EU-medlemskap och bör som sådan finansieras inom ramen för den allmänna löneavgiften. Skattebortfallet under de inledande 15 åren är dock av så ringa storlek att det inte föranleder någon särskild finansiering.

Beträffande administrativa kostnader uppskattas försäkringskassans årliga kostnader till ca 1 miljon kronor per år under de inledande åren. PPM:s kostnader bedöms endast i mycket begränsad omfattning påverkas av propositionens förslag.

Motioner

I motion Sf13 av Margit Gennser m.fl. (m) yrkande 1 begärs avslag på regeringens förslag. Motionärerna framhåller att EG:s pensionssystem har en mycket svag finansiell bas och att EU-anställda genom EU:s gynnsamma pensions- och skatteregler erhåller en positiv särbehandling. Det sistnämnda strider mot den inom EG-rätten rådande grundläggande likabehandlingsprincipen. Motionärerna framhåller vidare att i betänkandet Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst (SOU 1996:57) konstateras bl.a. att det föreligger stora svårigheter att föra pensionskapital såväl mellan svenska som utrikes system, i vart fall utan att svensk skatt dras från kapitalet. Det är även svårt att räkna fram korrekta överföringsbelopp. Det finns en risk för att överföringsreglerna görs förmånliga för en liten grupp personer och att övriga försäkringstagare får betala förmånerna samt administrativa kostnader. Vidare pekar motionärerna på att EG:s pensionssystem har vissa särdrag som kan uppfattas som negativa. Avgångsvederlag i stället för pension kan komma att utbetalas. Kvinnors och mäns pensioner beräknas på olika sätt beroende på kvinnors längre livslängd, vilket vid överföring innebär att kvinnor får tillgodoräkna sig ett mindre antal tjänsteår än män. EU:s pensionsrättigheter kan förloras om en person avskedas. Motionärerna menar även att EU:s utvidgning till fler länder, och den eftersträvade fördjupningen av unionen samt att denna eventuellt kan komma att företräda EU-länderna direkt i andra internationella organisationer, kommer att leda till större krav på pensionsöverföringar. I motionen yrkande 2 begär motionärerna, för det fall regeringens förslag godkänns, ett tillkännagivande av vad i motionen anförs om att det är ytterst olämpligt att finansiera administration och överföringsbelopp för pensionsöverföringar till gemenskaperna på annat sätt än via allmänna skatter. Motionärerna anför att överföringskostnaderna till och från EU enbart gäller en liten grupp och att denna grupp fullt ut bör bära de administrativa kostnaderna. Beträffande de statsfinansiella kostnaderna pekar motionärerna på att i promemorian Pensionsöverföringar till Europeiska gemenskaperna (Ds 1999:6) förelogs att de uteblivna skatteintäkterna skulle finansieras inom respektive pensionssystem i princip genom höjda avgifter. Motionärerna menar att en sådan lösning är helt oacceptabel och att riksdagen bör ge regeringen detta till känna. Om minskande skatteintäkter skall finansieras i framtiden bör detta helst ske genom reducering av de överförda pensionsrätterna eller ur allmänna skattemedel.

I motion Sf14 begär Birgitta Carlsson m.fl. (c) avslag på regeringens förslag. Motionärerna anser att beredningen av förslaget inte har skett enligt de principer som gällt för pensionsreformen. Vidare anser motionärerna att EU-reglerna om pensioner och skatter är en särreglering som gynnar dem som arbetar inom EU och att de därmed strider mot likabehandlingsprincipen. Motionärerna ser även stora svårigheter att föra pensionskapital mellan det svenska systemet och system i utlandet utan att dra svensk skatt från kapitalet samt anser att det blir svårt att räkna fram korrekta överföringsbelopp. Det finns en risk för att överföringsreglerna görs förmånliga för en liten grupp personer och att övriga försäkringstagare får betala för förmånerna samt administrativa kostnader. Därtill leder unionens utvidgning och det förhållandet att EU i framtiden kan ha en önskan att företräda medlemsländerna i internationella organisationer till krav på ytterligare pensionsöverföringar. På sikt innebär detta att pensionssystemen kommer att försvagas.

I motion Sf15 av Kenneth Lantz m.fl. (kd) begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med ett bättre förslag på finansiering av administrationskostnaderna. Regeringens förslag innebär att dessa kostnader vältras över på pensionärskollektivet. Motionärerna menar att det finns två alternativa vägar att gå. Den ena, som bedöms som den mest rimliga, innebär att pensionsrättsinnehavarna själva får stå för kostnaden genom att pensionsrätterna reduceras i proportion till administrationskostnaderna. Den andra innebär att skattebetalarkollektivet får stå för kostnaden. Administrationskostnaden kan därvid ses som en kostnad bland andra på grund av EU-medlemskapet.

Utskottets ställningstagande

Den som tar anställning i en EU-institution kommer att vara anställd i EG som sådan. Vederbörande kommer inte att tillhöra någon medlemsstats socialförsäkring och inte heller vara underkastad någon medlemsstats arbetsrättsliga regler. Bestämmelserna i förordning 1408/71 som gäller för migrerande arbetstagare m.fl. omfattar inte EU-institutionerna. EG har därför utformat ett eget regelverk för tjänstemännen som omfattar bl.a. lön, semester, föräldraledighet och pensionsrättigheter. Dessa tjänsteföreskrifter har tagits in i en rådsförordning från 1968, som därefter ändrats vid åtskilliga tillfällen. Pensionssystemet för de anställda i EU-institutionerna regleras således i denna förordning. Syftet är att underlätta EU-institutionernas möjligheter att rekrytera kvalificerad personal genom att säkerställa dels att EU:s tjänstemän får behålla de rättigheter som de tjänat in i sitt hemland, dels att rättigheterna beaktas i det pensionssystem som tjänstemannen är ansluten till i slutet av sin karriär. För att detta skall fungera i förhållande till hemländernas skilda pensionssystem har valts en teknik som innebär att ett pensionskapital som svarar mot i hemlandet intjänad pensionsrätt överförs till EG och räknas om till tjänsteår i EU:s pensionssystem.

EG:s tjänsteföreskrifter har fastställts av ministerrådet genom en förordning. Det innebär att de enligt artikel 249 i EG-fördraget har allmän giltighet

och att de är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i medlemsstaterna. En medlemsstat som ansluter sig till unionen sedan en förordning trätt i kraft blir bunden av förordningen genom anslutningsfördraget. Enligt artikel 10 i EG-fördraget är medlemsstaterna även skyldiga att vidta de åtgärder som krävs för att pensionsöverföringarna skall kunna genomföras.

Utskottet kan konstatera att ifrågavarande del av tjänsteföreskrifterna har varit svår att tillämpa för medlemsländerna. Det har tagit lång tid, och i flera fall föregåtts av processer i EG-domstolen, innan medlemsstaterna infört regler som medger överföring av pensionskapital. Samtliga medlemsländer utom Sverige har nu infört möjlighet att överföra värdet av åtminstone viss pensionsrätt.

För Sveriges del har det krävts flera års utredande innan regeringen kunnat lägga fram förevarande proposition. Redan i september 1994 tillsattes en särskild utredare, som i mars 1996 överlämnade sitt betänkande Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst (SOU 1996:57). Vad gällde det allmänna pensionssystemet föreslog utredaren att det skulle vara den reformerade ålderspensionen, som för vissa åldersgrupper även inkluderade folkpension och tilläggspension, som skulle ligga till grund för överföring av allmän pension, dock skulle även intjänad rätt till förtidspension och efterlevandepension omfattas. Efter remissbehandling fortsatte beredningen i Regeringskansliet. I promemorian Pensionsöverföringar till Europeiska gemenskaperna (Ds 1999:6) föreslogs beträffande den allmänna pensionen att endast premiepensionsdelen i det reformerade ålderspensionssystemet skulle kunna överföras. Det ansågs därvid att pensionsrätt inte kan beräknas och överföras från ett fördelningssystem. Sedan promemorian remissbehandlats upprättades en tilläggspromemoria (Ju 1999/8/PP), som i stor utsträckning överensstämmer med regeringens förslag.

Utskottet delar regeringens bedömning att möjligheten att överföra pensionsrättigheter skall omfatta samtliga delar av det allmänna ålderspensionssystemet med undantag av garantipension. Vid omräkningen till tjänsteår i EU:s pensionssystem kommer dock en könsdifferentierad kapitaliseringsfaktor att användas. Det medför att kvinnor i flertalet fall missgynnas och att utfallet för dem blir 5–9 % sämre än utfallet för männen. I det svenska pensionssystemet är beräkningssättet lika för kvinnor och män och på senare år har könsneutrala försäkringstekniska grunder börjat användas även för tjänstepension. Med hänsyn härtill föreslogs i betänkandet SOU 1996:57 att pensionskapitalet från de offentliga fonderade pensionssystemen, i första hand den allmänna pensionen, skulle jämkas så att utfallet blir lika för män och kvinnor. Utredningen noterade dock att så länge antagandena om livslängd inte är identiska med dem som EU tillämpar uppstår ingen absolut rättvisa mellan könen, inte ens i de fall de svenska grunderna är könsdifferentierade. I propositionen föreslås inga jämkningsregler. Utskottet, som anser att det svenska pensionssystemet inte bör belastas med kostnader för att korrigera EU:s könsdifferentierade pensionsregler, delar regeringens uppfattning i denna del. Utskottet anser emellertid att regeringen bör verka för en förändring av EU:s pensionsregler i detta avseende.

Det svenska pensionssystemet är utformat med hänsyn till att pensionsförmånerna är beskattningsbara i Sverige. Det är enligt utskottets mening därför ett problem att pensionsrätt som förs över till EG inte får föranleda beskattning här i landet och att någon skatteeffekt inte heller får beaktas vid beräkningen av överföringsbeloppets storlek. Särskilt som EU:s skattenivåer är låga kan det pensionsbelopp som överförs från Sverige sägas innebära en överkompensation för den enskilde samtidigt som nettokostnaden för Sveriges del ökar.

Ett sätt att komma till rätta med såväl de nämnda könsskillnaderna som överkompensationen till följd av de skilda skattesystemen skulle vara att ändra formerna för samordning mellan EU:s och medlemsstaternas pensionssystem så att pensionsbeloppet som sådant inte längre förs över till EG. Utskottet vill i detta sammanhang hänvisa till de regler om samordning som finns i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen. I förordningen, som bl.a. omfattar förmåner vid sjukdom, moderskap, invaliditet, ålderdom och arbetslöshet samt familjeförmåner, regleras vilken medlemsstats lagstiftning som skall tillämpas i olika situationer. Beträffande pensioner omfattar förordningen lagstadgade pensionssystem och det finns regler för beräkning enligt proratatemporisprincipen, som avser beräkningen av pension i de fall en pensionstagare till följd av arbete eller bosättning i flera medlemsstater har förvärvat rätt till pension i mer än en medlemsstat. Pensionstagaren har rätt till en proportionellt beräknad pension från vart och ett av de medlemsstater som han/hon tjänat in pensionsrätt i. För att en migrerande arbetstagare inte skall gå miste om intjänade rättigheter finns bestämmelser om sammanläggning av försäkringsperioder m.m. Något motsvarande regelverk finns inte avseende kompletterande pensionsrättigheter, som t.ex. de svenska tjänstepensionerna, men ett steg att lösa denna fråga har tagits genom rådets direktiv 98/49/EG av den 29 juni 1998 om skydd av kompletterande pensionsrättigheter för anställda och egenföretagare som flyttar inom gemenskapen. För att främja rätten till fri rörlighet föreskrivs i direktivet vissa garantier för lika behandling i fråga om bevarandet av intjänade pensionsrättigheter. Avsikten är att ytterligare åtgärder avseende dessa pensionsrättigheter skall vidtas inom EU.

Ett omfattande moderniseringsarbete av bestämmelserna i förordning 1408/71 pågår sedan några år tillbaka i syfte att förenkla samordningsbestämmelserna och ge dessa en större öppenhet och tydlighet, eftersom de blivit alltför komplexa och svåra att tillämpa och tolka. Kommissionen har den 21 december 1998 lagt fram ett förslag om detta, KOM (1998) 779, som därefter beretts i rådet. Enligt utskottets uppfattning har samordningsreglerna i förordningen fungerat i huvudsak bra. Om en liknande teknik skulle användas i förhållande till anställda i EU-institutionerna skulle en samordning även kunna ske i förhållande till försäkringsvillkor för övriga socialförsäkringsförmåner i hemlandet. Här kan nämnas att den svenska socialförsäkringen, förutom vad som följer av EU-samarbetet och konventioner med andra länder, i huvudsak endast har särregler för utsända statsanställda och i viss mån

för biståndsarbetare. Vid nämnda teknik för samordning av trygghetssystemen skulle man heller inte riskera att en pensionsrätt intjänad i hemlandet förloras när tjänstemannen skiljs från sitt arbete i en EU-institution. Utskottet noterar att en ökad rörlighet även förutses från kommissionens sida. Enligt vad som anges i nedan angivna vitbok avser kommissionen att granska villkoren för rörlighet mellan de europeiska institutionerna samt mellan dessa och medlemsstaternas förvaltningar eller andra offentliga eller privata organ i syfte att underlätta utbytet. Rörlighet kommer att ses som en merit vid personalbedömningar och tillsättning av chefer.

En översyn av EG:s tjänsteföreskrifter pågår och kommissionen avser att lägga fram ett övergripande förslag till reformerade föreskrifter. I vitboken En reform av kommissionen, som redovisades i mars 2000, KOM (2000) 200 slutlig, anges att hela personalpolitiken, från rekrytering till pensionering, måste moderniseras för att effektivisera EU-institutionerna. Bland annat anges att nuvarande regler rörande ålder och villkor för pensionering innebär en ”bestraffning” av dem som vill lämna tjänsten före 60 års ålder. Samtidigt får tjänstemännen inte arbeta efter 65 års ålder. Dessa frågor behöver tas upp till behandling. Det behöver utvecklas ett nytt system för förtidspensionering, bl.a. för att underlätta integrationen av personalen från de nya medlemsstaterna. I en handlingsplan till vitboken anges bl.a. att ersättningsnivåerna måste vara sådana att man kan locka till sig och behålla tillräckligt många kvalificerade sökande från samtliga medlemsstater. Reformen får dock inte leda till att anställningsvillkoren för den nuvarande personalen försämras. Vidare anges att den gällande metoden för årlig justering av löner och pensioner upphör att gälla den 1 juli 2001 samt att kommissionen behöver utarbeta ett förslag för att säkra en långsiktig balans i pensionssystemet under de kommande åren. Kommissionen har den 21 januari 2002 lagt fram ett förslag till de ändringar av tjänsteföreskrifterna som reformen förutsätter. Detta innehåller dock inte några väsentliga ändringar i nu aktuella delar avseende pensionsöverföringar och kostnader för detta. Enligt utskottets mening bör dock regeringen verka för att tjänsteföreskrifterna så snart som möjligt ändras så att intjänade pensionsrättigheter säkerställs för tjänstemännen utan att pensionsbelopp behöver överföras till EG.

Enligt regeringens förslag kommer överföringsbeloppet avseende inkomstpension och tilläggspension att tas från Första – Fjärde AP-fonderna. Även kostnaderna för administrationen av överföringsbeloppet kommer att belasta AP-fonderna. Det inledningsvisa överföringsbeloppet har beräknats till 240–475 miljoner kronor medan överföringen därefter högst uppgår till 11 miljoner kronor per år. Utskottet anser det riktigt att överföringsbeloppet tas från AP-fonderna men vill framhålla att införandet av ett system med pensionsöverföring till EG inte får innebära att kostnader härför övervältras på övriga försäkrade. Det är därför viktigt att regeringen löpande bedömer storleken av överförda belopp, den lägre avkastningen i AP-fonderna samt den ökade administrationskostnaden. Om detta sammantaget påverkar övriga försäkrades pensionsförmåner negativt bör regeringen återkomma med för-

slag som innebär att pensionssystemet tillförs medel som en kostnad för det svenska EU-medlemskapet.

De statsfinansiella kostnaderna i form av bortfall av inkomstskatt och avkastningsskatt skall anses som en kostnad för Sveriges EU-medlemskap och finansieras inom ramen för den allmänna löneavgiften. Utskottet delar regeringens bedömning att dessa kostnader dock för närvarande är så ringa att de inte bör föranleda någon särskild finansiering.

Med hänvisning till det ovan anförda anser utskottet att riksdagen bör bifalla propositionen men ge regeringen till känna att regeringen bör verka för att EG:s tjänsteföreskrifter ändras i enlighet med vad utskottet anfört samt att regeringen om så erfordras återkommer med ett förslag om att tillföra pensionssystemet medel som en kostnad för EU-medlemskapet. Härigenom avslås motionerna Sf13 yrkande 1 och Sf14 och tillgodoses i huvudsak syftet med motionerna Sf13 yrkande 2 och Sf15.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Lagförslagen (punkt 1)

av Margit Gennser (m), Göran Lindblad (m), Cecilia Magnusson (m), Birgitta Carlsson (c) och Margareta Cederfelt (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår proposition 2001/02:21. Därmed bifaller regeringen motion 2001/02:Sf13 yrkande 1 samt motion 2001/02:Sf14.

Ställningstagande

Som framgår av betänkandet är EG:s pensionssystem och tjänsteföreskrifter omoderna. De kom till i en helt annan situation än den nuvarande och måste inom en snar framtid anpassas till moderna förhållanden. För närvarande har kommissionen också påbörjat en genomgripande översyn av hela personalpolitiken, inklusive pensionsfrågor. Regeringen bör verka för att denna översyn påskyndas.

EG:s tjänsteföreskrifter vad gäller pensionsbestämmelser m.m. skapar betydande konflikter med det svenska pensionssystemet. Av denna anledning bör förändringen av EG:s tjänsteföreskrifter m.m. avvaktas. Med ett modernare pensionssystem för de anställda inom EU skulle de anställdas rätt bättre tillgodoses genom samordningsreglerna i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet, när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen.

Förslaget till pensionsöverföringar enligt regeringens proposition 2001/02:21 skapar betydande olägenheter för det svenska pensionssystemet:

1. Överföringar av pensionskapital, som förtida engångsbelopp genom uttag från AP-fonderna, försämrar stabiliteten i det svenska reformerade pensionssystemet. Balanseringen kan komma att behöva (allt annat lika) aktiveras tidigare på grund av att AP-fonderna direkt avtappats på medel på upp till en halv miljard kronor. Den rörligare personalpolitik som EU aviserat torde leda till att den genomsnittliga anställningsåldern ökar med motsvarande större överföringsbelopp från AP-fonderna till EG:s pensionssystem.

2. Det uttag som enligt propositionen skall ske av medel från AP-fonderna bryter mot de av Sveriges riksdag fastlagda reglerna för det reformerade pensionssystemet som inte tillåter förtida uttag av pension före fyllda 61 år än mindre uttag av engångsbelopp från pensionssystemet. Den nya lagen kan ge upphov till två former av för pensionssystemet negativa prejudikat: a) att andra personalkategorier med utlandsplaceringar under längre tid kräver samma förmåner b) att EG:s icke fonderade pensionssystem kräver växande kassaflöden för att kunna vidmakthålla sina pensionsutbetalningar och att dessa krav riktas mot AP-fonderna i stället för att bekostas över statsbudgeten.
3. Antagandet av lagen om pensionsöverföringar till Europeiska gemenskaperna bryter mot målet att skapa ett långsiktigt stabilt svenskt pensionssystem. Risken är att medborgarna på grund av det nu beskrivna politiska ingreppet i form av en lag om överföringar av pensionsmedel till Europeiska gemenskaperna mister tilltron till det reformerade pensionssystemets långsiktiga stabilitet.

Till detta kommer att EG:s pensions- och tjänsteföreskrifter innehåller regler som kan uppfattas som stötande för svensk uppfattning:

1. Kvinnor och män behandlas olika inom EG:s pensionssystem. Vid omräkning till tjänsteår tillämpas en könsdifferentierad kapitaliseringsfaktor.
2. Vid avsked kan den anställde gå miste om sina pensionsrättigheter, vilket innebär att pensionerna inte är oantastbara. Detta skapar två negativa effekter av olika dignitet: a) Det svenska pensionssystemet kan belastas ytterligare vid en återflyttning av den avskedade till Sverige. b) Bristen på en oantastbar pensionsrätt leder till att kritik mot EU och dess administration undertrycks och att till och med väl underbyggda observationer gällande korruption m.m. inte rapporteras.

Vid anställning av högt kvalificerade specialister med lång tjänstgöring bakom sig i Sverige, blir utbetalningarna från det svenska offentliga pensionssystemet men också från olika tjänstepensionssystem betydande. Eftersom utfallande pensioner m.m. från EU beskattas med EU-skatt (i genomsnitt 22 %) under hela pensionstiden kommer detta att skapa incitament för pensionsöverföringar. Samtidigt som intjänad pensionsrätt kan tas ut i förtid med ovan påtalade nackdelar för tredje man, erhålls ytterligare en betydande favör i form av betydligt lägre skatt även om bosättning sker i Sverige.

Alla de nu nämnda olägenheterna gör att lagen om pensionsöverföringar till Europeiska gemenskaperna bör avslås och att den samordning som behöver ske genomförs först efter den revision av tjänsteföreskrifterna som kommissionen har inlett. Målet bör vara att samordningen sker i enlighet med de huvuddrag som tillämpas för migrerande arbetskraft enligt rådets förordning (EEG) 1408/71. De administrativa kostnaderna skulle också bli betydligt lägre. Det bör dessutom poängteras att ingen går miste om den i Sverige intjänade pensionsrätten i enlighet med de regler som gällt vid intjänandet.

I ett övergångsskede kan eventuellt vissa kortsiktiga problem uppstå när det gäller kassaflödet i EG:s bristfälligt finansierade pensionssystem. Sådana problem kan lösas genom en tillfällig förstärkning av likviditeten i EG:s pensionssystem. En sådan likviditetsförstärkning bör ske över statsbudgeten och inte belasta pensionssystemet. Samtidigt bör regeringen kräva att översynen av EG:s pensionssystem sker snabbt och effektivt.

Särskilda yttranden

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttranden. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Lagförslagen (punkt 1)

av Ulla Hoffman och Sven-Erik Sjöstrand (båda v)

En av anledningarna till att Vänsterpartiet argumenterade för nej till medlemskap i EU var att beslutskompetensen i många frågor flyttades över till Bryssel. Ett exempel på detta är EG:s pensionssystem. Det finns många brister i EG:s pensionssystem, och en modernisering av regelsystemet är nödvändig.

Vår tolkning av gemenskapernas tjänsteföreskrifter om att överföra värdet av pensionsrättigheterna är att medlemsstaterna måste vidtaga de åtgärder som krävs för att pensionsöverföringarna skall kunna genomföras.

Beskattningen av EU-pensionerna är förmånlig jämfört med svenska skatteregler. EU-pensionen beskattas enbart av gemenskaperna och är befriad från nationell skatt. I Vänsterpartiet anser vi att regeringen med det snaraste skall ta upp förhandlingar med kommissionen för att pensionsöverföringarna skall beskattas enligt nationella beskattningsregler.

Regeringen bör även i dessa förhandlingar med kommissionen ta upp problemet att EU:s pensionsrättigheter inte är oantastbara. Det finns en risk för att personer som riktar kritik mot EU och dess institutioner kan mista sin pensionsrätt. En sådan regel kan också innebära att befogad kritik tystas ned beroende på brister i tjänsteföreskrifterna.

2. Lagförslagen (punkt 1)

av Bo Könberg (fp)

De gällande reglerna för överföring av pensionsrättigheter för dem som är anställda vid EU:s institutioner är klart otillfredsställande. Sverige är dock, i likhet med övriga medlemsländer, bundet att genomföra dem.

Vid fastställandet av värdet av tilläggspension har man i propositionen använt sig av en årlig diskonteringsfaktor på 1,6 % för att få fram det aktuella värdet. Någon ordentlig analys av lämplig faktor har inte gjorts, och valet av faktorn 1,6 % synes enbart ha tagits utifrån det faktum att det är den siffran som används i det nya pensionssystemet för att vid pensioneringen fastställa det första årets pension när det gäller inkomstpensionen. Denna faktor har dock medvetet inte satts högre än till 1,6 %. Detta för att minska risken för att den årliga följsamhetsindexeringen skall leda till mindre uppräkning av pensionen än vad som motsvaras av prishöjningarna.

Rimligare hade varit att som faktor använda sig av de 2 % som används i huvudalternativet för att söka bedöma sannolikheten av att den automatiska

balanseringen skall behöva komma till användning. Det är dessutom den siffra som riksdagen i fjol (bet. 2000/01:FiU13) anvisat skall användas som antagande om tillväxt i pensionsgrundande inkomst per person inför beslutet år 2004 om eventuell ytterligare överföring av medel från AP-fonderna.

Det gjorda antagandet om livslängd kan dock hävdas vara av den arten att det i grova drag kan balansera den för låga diskonteringsfaktorn. Det sammanlagda utfallet torde därför bli ungefär detsamma som om mer rimliga antaganden hade gjorts på de olika punkterna. Jag har därför valt att inte motsätta mig att de gjorda antagandena använts.

3. Lagförslagen (punkt 1)

av Kerstin-Maria Stalin (mp)

Miljöpartiet har inte skrivit någon motion på denna proposition. Vi uppskattar dock att ämnet blivit så ingående belyst och diskuterat i utskottet. Diskussionerna har lett till stora förbättringar och förtydliganden i betänkandet. Utskottet anser t.ex. att riksdagen skall ge regeringen tillkänna att den bör verka för att EG:s tjänsteföreskrifter ändras bland annat angående likabehandling av kvinnor och män. Utskottet föreslår också ett tilkännagivande om att regeringen, om så efordras med anledning av kostnader m.m., skall återkomma med förslag om att tillföra pensionssystemet medel som en kostnad för EU-medlemskapet.

Ett orosmoment kvarstår emellertid. Den gäller EU-pensionens antastbarhet. Det finns exempel på att den anställde vid avsked på grund av kritik mot kommissionen eller på grund av en konstaterad oegentlighet gått förlustig sina pensionsrättigheter. Denna sanktion är oacceptabel. Konstaterade oegentligheter skall givetvis rendera lämpliga påföljder såsom t.ex. avsked, degradering i tjänsten eller straff utdömt av domstol. Pensionsrättighetens grund kan även komma att ändras ifall den anställde uppgett felaktig information eller liknande. Miljöpartiet kan dock inte acceptera att pensionsrättigheten som sådan går förlorad. Det strider mot allmänna rättsprinciper och hör inte hemma i de gängse arbetsrättsliga eller straffrättsliga systemen. Vi har blivit informerade om att sanktionen förlust av pensionsrättigheter inte har tillämpats på länge. Dessutom skall tjänsteföreskrifter m.m. för anställda inom EU omarbetas. Vi anser att förlust av pensionsrättigheten uttryckligen skall tas bort ifrån föreliggande sanktionssystem.

Regeringen har fått en förfrågan om pensionsrättighetens oantastbarhet från utskottet. Frågan och svaret skall följas upp. Miljöpartiet hade ändock föredragit att utskottet i betänkandet uppmanat regeringen att i förhandling med EU verka för att förlust av pensionsrättigheter vid avsked inte under några förhållanden kan komma att användas som sanktion.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2001/02:21 Pensionsöverföringar till Europeiska gemenskaperna har regeringen (Justitiedepartementet) förslagit att riksdagen antar de i propositionen framlagda förslagen till

1. lag om överföring av värdet av pensionsrättigheter till och från Europeiska gemenskaperna,
2. lag om ändring i lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,
3. lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,
4. lag om ändring i lagen (1998:702) om garantipension,
5. lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Lagförslagen återfinns som bilaga 2.

Följdmotioner

2001/02:Sf13 av Margit Gennser m.fl. (m):

1. Riksdagen avslår regeringens förslag om pensionsöverföringar till Europeiska gemenskaperna.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att under förutsättning att regeringens förslag godkänns det är ytterst olämpligt att finansiera administration och överföringsbelopp för pensionsöverföringar till Europeiska gemenskaperna på annat sätt än via allmänna skatter.

2001/02:Sf14 av Birgitta Carlsson m.fl. (c):

Riksdagen avslår regeringens förslag om pensionsöverföringar till Europeiska gemenskaperna.

2001/02:Sf15 av Kenneth Lantz m.fl. (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om administrationskostnaderna för pensionsöverföringar till Europeiska gemenskaperna.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Elanders Gotab, Stockholm 2002