

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2018/19:SfU8

Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i socialförsäkringsbalken.

Grunden för ändringarna är en dom som EU-domstolen meddelade i december 2017. Domen innebär att den svenska garantipensionen ska anses som en s.k. minimiförmån enligt artikel 58 i EU:s förordning 883/2004, vilket medför att det saknas författningsstöd för att fortsättningsvis betala ut garantipension vid bosättning i annat land inom EES eller i Schweiz. Propositionens förslag är framtagna för att det ska vara möjligt att fortsätta betala ut garantipension fram till dess att en av regeringen tillsatt utredning är klar och eventuella lagförslag från utredningen har börjat gälla.

Utskottet föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 december 2018, vilket är ett tidigare datum än vad som föreslås i propositionen.

Behandlade förslag

Proposition 2017/18:275 Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

Utskottets överväganden5

 Fortsatt utbetalning av garantipension5

Bilaga 1

Förteckning över behandlade förslag9

 Propositionen9

Bilaga 2

Regeringens lagförslag 10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Fortsatt utbetalning av garantipension

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken med den ändringen att

a) ordet "i" i 67 kap. 17 § andra stycket i uttrycket "inom i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet" ska utgå,

b) lagen ska träda i kraft den 1 december 2018.

Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2017/18:275.

Stockholm den 18 oktober 2018

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Johan Forssell

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Johan Forssell (M), Rikard Larsson (S), Carina Ohlsson (S), Katarina Brännström (M), Paula Bieler (SD), Teresa Carvalho (S), Solveig Zander (C), Nooshi Dadgostar (V), Elisabeth Björnsdotter Rahm (M), Julia Kronlid (SD), Kadir Kasirga (S), Hans Eklind (KD), Emma Carlsson Löfdahl (L), Maria Ferm (MP), Arin Karapet (M), Emilia Töyrä (S) och Linda Lindberg (SD).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens proposition 2017/18:275 Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz.

Till grund för propositionen ligger promemorian Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz (S2018/02703/SF), som utarbetats inom Socialdepartementet. Promemorian har remissbehandlats.

Förslagen har samband med en dom som EU-domstolen meddelade den 7 december 2017 i mål nr C-189/16 Boguslaw Zaniwicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten (EU:C:2017:946).

En redovisning av det riksdagsbeslut som föreslås i propositionen finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Utskottets överväganden

Fortsatt utbetalning av garantipension

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i socialförsäkringsbalken. Ändringarna innebär att garantipension och garantipension till omställningspension även i fortsättningen ska kunna betalas ut vid bosättning i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz. Den nya lagen ska träda i kraft den 1 december 2018.

Gällande ordning

Garantipensionen är en del av det allmänna pensionssystemet. Den ger grundtrygghet för den som saknar inkomstgrundad pension och kan ges som utfyllnad till dem med låg inkomstpension. Garantipensionen beräknas på två olika sätt beroende på om personen är född 1938 eller senare, eller om personen är född dessförinnan.

I det allmänna pensionssystemet ingår även efterlevandepension. Den består av flera förmåner, t.ex. garantipension till omställningspension, som fungerar som utfyllnad för personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension och för vuxna efterlevande som inte fyllt 65 år.

Den som är bosatt i Sverige omfattas av garantipensionens regelverk enligt 5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken (SFB). För att ha rätt till full garantipension krävs att man har varit bosatt i Sverige i 40 år – mellan 25 och 64 års ålder. För den med kortare tid räknas pensionen i fjrtiondelar av full garantipension. Vidare krävs enligt socialförsäkringsbalken minst tre års försäkringstid för rätt till garantipension.

I syfte att underlätta och främja den fria rörligheten inom EU har man utvecklat ett gränsöverskridande system för samordning av social trygghet.

Enligt förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen kan bl.a. kravet på tre års försäkringstid uppfyllas genom försäkringstid i annat land i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (förkortat EES och omfattar EU:s medlemsstater samt Island, Norge och Liechtenstein) eller i Schweiz. Den s.k. sammanläggningsprincipen (artikel 6) ger nämligen förutsättningar för att lägga samman försäkringsperioder intjänade i olika medlemsstater för att behålla rätten till förmåner och för att beräkna vissa förmånens storlek. Vad gäller försäkringstid gäller att personen under minst ett av de tre åren ska ha omfattats av svensk lagstiftning.

Samordningsbestämmelserna i förordningen innebär vidare att s.k. kontantförmåner som grundregel inte får minskas eller dras in om den berättigade är bosatt i en annan medlemsstat (med medlemsstat avses här EES-land och

Schweiz) än den stat som betalar ut förmånen (artikel 7). Det medför att kontantförmåner som en person förvärvat i ett land inom EU ska betalas ut även om den berättigade flyttar till en annan medlemsstat.

Förutom kontantförmånerna omfattar förordningen s.k. minimiförmåner (artikel 9). Dessa betalas ut till förmånstagare som är bosatta i medlemsstaten i fråga. Enligt EU-rätten finns ingen skyldighet att betala ut minimiförmåner vid bosättning i en annan medlemsstat. Här görs således ett undantag från grundregeln att förmåner inte får minskas eller dras in om den berättigade är bosatt i en annan medlemsstat. En sådan rätt kan dock gälla enligt nationell lagstiftning.

Propositionen

Högsta förvaltningsdomstolen begärde 2016 ett förhandsavgörande från EU-domstolen i frågor som rörde hur reglerna i samordningsbestämmelserna ska tolkas vid beräkningen av svensk garantipension för personer födda 1938 eller senare. Av EU-domstolens dom, mål nr C-189/16 Boguslawa Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten (EU:C:2017:946), framgår att garantipension är att anse som en minimiförmån som omfattas av artikel 58 i förordning 883/2004.

Artikel 58 i förordningen innebär att medlemsstaterna har en skyldighet att säkerställa att en person som är bosatt i landet ska garanteras ett visst lägsta förmånsbelopp. Artikeln innehåller ett uttryckligt undantag från grundregeln i artikel 7 om att kontantförmåner inte får minskas eller dras in om den berättigade är bosatt i en annan medlemsstat. När en förmån är att betrakta som en minimiförmån omfattas den således inte av EU-förordningens bestämmelse om utbetalning av förmåner vid bosättning i ett annat land än utbetalningslandet. Om en medlemsstat bedömer att sådan utbetalning vid bosättning i ett annat land ska kunna ske måste det regleras genom nationell lagstiftning. I propositionen konstateras dock att det inte finns någon svensk nationell bestämmelse som föreskriver att garantipension ska betalas ut till personer som är bosatta i en annan medlemsstat.

Regeringen avser därför att tillsätta en utredning med uppgift att belysa konsekvenserna av och utreda det eventuella behovet av förändringar som följer av att garantipension och garantipension till omställningspension är att anse som minimiförmåner. I avvaktan på resultatet från en sådan utredning och att eventuellt ändrad lagstiftning börjar gälla bör dock tillämpningen inte ändras, utan garantipensionen bör även fortsättningsvis betalas ut med oförändrade belopp till personer som är bosatta i andra medlemsstater.

I propositionen anges att det är angeläget med en skyndsam ändring i svensk lagstiftning. Ett stort antal människor riskerar annars att inte beviljas garantipension eller att få sin garantipension indragen, vilket innebär en ekonomisk förändring som personerna i fråga inte kunnat förutse. Det bedöms inte vara rimligt att individer som redan har garantipension, eller som har planerat inför pensionen utifrån hittillsvarande tillämpning, ska hamna i en situation

där de ekonomiska förutsättningarna ändras utan någon möjlighet till framförhållning. Att inte ändra svensk lagstiftning skulle också innebära ökad administration, främst för Pensionsmyndigheten.

I propositionen föreslås att det i socialförsäkringsbalken införs regler om att garantipension ska kunna lämnas till den som bor i en annan medlemsstat förutsatt att personen uppfyller kraven på försäkringstid enligt socialförsäkringsbalken, dock utan beaktande av förmåner som lämnas enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat i form av efterlevandepension, sjukersättning, aktivitetsersättning, pension vid invaliditet samt sådan allmän ålderspension som inte är att likställa med garantipension.

Garantipension bör även fortsättningsvis fyrtiondelsberäknas i förhållande till år i Sverige för personer som beviljas rätt till garantipension och flyttar till eller är bosatta i en annan medlemsstat, detta genom nationell beräkning enligt socialförsäkringsbalken. Beräkningen av garantipension och garantipension till omställningspension ska helt grundas på nationell lagstiftning och således göras utan samordning med andra egna intjänade pensioner från andra medlemsstater.

Förslaget innebär att det krävs tre års bosättning i Sverige för att utbetalning ska kunna ske vid bosättning utanför Sverige. Genom en övergångsbestämmelse ska förmånerna emellertid kunna lämnas även till den som inte uppfyller de svenska kraven i fråga om försäkringstid om han eller hon före lagändringens ikraftträdande bedömdes uppfylla kraven i fråga om försäkringstid med stöd av EU:s samordningsbestämmelser. Av övergångsbestämmelserna följer även att den försäkrade inte ska få sin ersättning sänkt när förmånerna betalas ut till ett annat land, om inte de belopp som ingår i beräkningsunderlaget ändras.

En person som får garantipension eller garantipension till omställningspension vid bosättning i ett annat land inom EES eller i Schweiz och sedan flyttar till ett tredjeland ska enligt propositionen även i fortsättningen kunna få förmånen efter att ha ansökt om det och det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.

I propositionen görs också bedömningen att garantipension till personer födda 1937 eller tidigare, änkepension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning inte bör anses vara minimiförmåner i den mening som avses i de EU-rättsliga bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Regeringen föreslår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2019 och upphöra att gälla vid utgången av samma år.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att det nuvarande rättsläget, efter domen i EU-domstolen, gör att personer vid bosättning i en annan medlemsstat riskerar att inte längre beviljas garantipension eller att inte få sin garantipension utbetald. Det är enligt utskottets mening inte rimligt att enskildas ekonomi påverkas på ett

sådant vis, dessutom utan möjlighet till framförhållning för den enskilde. Utskottet välkomnar därför förslagen i propositionen.

Utskottet anser att det är angeläget att snabbt få ett rättsligt stöd på plats som gör det möjligt att även i fortsättningen betala ut garantipension i de nu aktuella situationerna, för att därigenom undvika negativa ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Lagändringarna bör därför träda i kraft så snart som möjligt.

Utskottet föreslår således att riksdagen bör anta regeringens lagförslag av de skäl som framförs i propositionen men att ikraftträdandet av lagändringarna ska tidigareläggas till den 1 december 2018. Utskottet föreslår även en mindre redaktionell ändring genom att ordet ”i” ska utgå i uttrycket ”inom i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet” i förslaget till 67 kap. 17 § andra stycket SFB.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2017/18:275 Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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 §§.

17 a §

*Garantipension och garanti-
 pension till omställningspension
 får, trots bestämmelserna i 2–8 §§,
 lämnas till den som är bosatt i ett
 annat land inom Europeiska
 ekonomiska samarbetsområdet
 (EES) eller i Schweiz om personen
 uppfyller kraven i fråga om
 försäkringstidenligt 67 och 81 kap.*

18 §

Har rätten till en bosättnings-
 baserad förmån upphört med
 tillämpning av bestämmelserna om
 bosättning i 2–8 §§ eller be-
 stämmelserna om utlandsvistelse i
 13–15 §§, får förmånen efter an-
 sökan hos den handläggande
 myndigheten fortsätta att lämnas
 om det med hänsyn till om-
 ständigheterna skulle framstå som

Har rätten till en bosättnings-
 baserad förmån upphört med
 tillämpning av bestämmelserna i
 2–8 §§, 13–15 §§ eller 17 a §, får
 förmånen efter ansökan hos den
 handläggande myndigheten fort-
 sätta att lämnas om det med hänsyn
 till omständigheterna skulle framstå
 som uppenbart oskäligt att dra in
 förmånen.

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 inom 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 inom 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 inom 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 får förmånen på grund av tillämpningen av 67 kap. 16 eller 17 § eller 81 kap. 9 § inte beräknas till ett lägre belopp än det belopp med vilket förmånen tidigare har lämnats till den försäkrade. Förmånen får dock beräknas till ett lägre belopp om de belopp som ingår i beräkningsunderlaget ändras.
 5. Lagen upphöratt gälla vid utgången av 2019.