



Beslut vid regeringssammanträde den 4 oktober 2018

Sammanfattning

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

Utredaren ska bl.a.

- analysera hur garantipensionen bör konstrueras till följd av den rättsliga utvecklingen och utarbeta nödvändiga författningsförslag, och
- utreda om krav på uppehållsrätt bör införas för rätt till garantipension, garantipension till omställningspension samt sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning och utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 november 2019.

Ändrade förutsättningar för utbetalning och beräkning av garantipension

Garantipensionen är en del av det allmänna pensionssystemet och fungerar som en utfyllnad för personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension. Det innebär att garantipensionen avräknas mot inkomstgrundad pension. Garantipension har tidigare

ansetts vara en sådan pensionsförmån som omfattas av de allmänna bestämmelserna om samordning av ålders- och efterlevandepension i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004), som ersatt rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (förordning 1408/71), förordningarna fortsättningsvis benämnda samordningsbestämmelserna. Sådana förmåner ska även räknas av mot utländska förmåner vilket tidigare har gjorts med stöd av artikel 46 i förordning 1408/71, numera ersatt av artikel 52 i förordning 883/2004, som innefattar den s.k. proratatemporis-metoden.

Detta synsätt har dock förändrats sedan EU-domstolen den 7 december 2017 meddelade dom i målet *Boguslaw Zaniwicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten*, C189/16, ECLI:EU:C:2017:946 som rör den svenska garantipensionen för personer födda 1938 eller senare. Av domen framgår att garantipension är att anse som en s.k. minimiförmån som omfattas av artikel 50 i förordning 1408/71, som numera motsvaras av artikel 58 i förordning 883/2004. Om en förmån omfattas av artikel 58 innebär det att medlemsstaterna har en skyldighet att säkerställa att en person som är bosatt i landet ska garanteras ett visst lägsta förmånsbelopp. Enligt samordningsbestämmelserna finns det ingen skyldighet för en medlemsstat att betala ut en minimiförmån vid bosättning i ett annat medlemsland (med vilket i sammanhanget avses länder som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet [EES] samt Schweiz). Det är dock möjligt att i nationell rätt föreskriva att utbetalning av en minimiförmån kan göras även vid bosättning i ett annat medlemsland.

EU-domstolens prövning har enbart avsett garantipension för personer födda år 1938 eller senare. Regeringen har emellertid i propositionen Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz (prop. 2017/18:275) gjort bedömningen att domen får konsekvenser även i fråga om garantipension till omställningspension på ett sådant sätt att även den förmånen bedöms vara en minimiförmån i samordningsbestämmelsernas mening.

Konsekvenser av EU-domstolens dom i mål C-189/16

EU-domstolens dom innebär att garantipension inte längre omfattas av de allmänna samordningsbestämmelserna av ålders- och efterlevandepensioner i förordning 883/2004. Garantipensionen ska i stället samordnas enligt de särskilda bestämmelserna om minimiförmåner enligt artikel 50 i förordning 1408/71 eller artikel 58 i förordning 883/2004.

En konsekvens av EU-domstolens dom är att den pro rata-metod som har använts för att beräkna hur garantipensionen påverkas av andra utländska pensioner inte längre får användas. Dock medför inte domen något hinder mot att den faktiska utländska ålderspensionen, enligt 67 kap. 16 § socialförsäkringsbalken ingår i beräkningsunderlaget och därmed minskar garantipensionen. Därutöver innebär domen också att försäkringstiden inte får begränsas till att enbart avse bosättningstid i Sverige, eftersom det strider mot förordningen och dess grundtanke om att den fria rörligheten för personer inte ska begränsas. Vid tillämpningen ska därför även sådana försäkrings- och bosättningsperioder i EES eller i Schweiz och som avses i artikel 58 i förordning 883/2004 tas med vid beräkningen.

Innan Sverige gick med i EES så betalades folkpension bara ut till svenska medborgare bosatta i Sverige. I samband med inträdet i EES gjordes bedömningen att det inte var möjligt att ha den typen av begränsningar. Efter inträdet i EES gjordes begränsningen i stället inom intjänandet av själva försäkringstiden, men om man väl hade rätt till den så fanns motsvarande rätt också om man var bosatt i ett annat EES-land. När garantipensionen infördes utgick man från att även den skulle samordnas enligt de allmänna samordningsbestämmelserna och därmed betalas ut vid bosättning i andra EES-länder eller i Schweiz. Garantipension har således betalats ut med stöd av det författningsstöd som ansågs finnas i samordningsbestämmelserna. Någon nationell lagstiftning har därmed inte ansetts vara nödvändig.

EU-domstolens dom medför att förutsättningarna för utbetalning av garantipension till ett annat medlemsland har ändrats. Det finns inte längre en skyldighet att betala ut förmånen till enskilda bosatta i andra länder inom EES eller i Schweiz, vare sig enligt

samordningsbestämmelserna eller enligt nationella bestämmelser, vilket får direkta konsekvenser för ett stort antal människor som riskerar att inte beviljas garantipension eller att få sin garantipension indragen på grund av sin bosättning utomlands. Det innebär en privatekonomisk förändring som personerna i fråga inte har haft någon möjlighet att förutse. Att personer som har planerat inför pensionen utifrån hittillsvarande tillämpning och personer som redan har garantipension, ska hamna i en situation där de ekonomiska förutsättningarna ändras utan någon möjlighet till framförhållning bedömdes som orimligt. Regeringen har därför i propositionen Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz (prop. 2017/18:275) lämnat förslag som möjliggör att enskilda personer som i dag är bosatta i ett annat land inom EES eller i Schweiz, under en begränsad tid och till dess att detta uppdrag redovisats, även fortsättningsvis ska kunna ansöka om och få garantipension och garantipension till omställningspension. Det föreslås även att garantipensionen, i den mån den den enskilde redan får den, ska betalas ut med oförändrat belopp. Lagen är föreslagen att gälla till utgången av 2019.

Vidare har regeringen i nämnda proposition gjort bedömningen att kvalificeringstiden för rätt till garantipension framöver ska grunda sig på nationell lagstiftning och inte på samordningsbestämmelserna, varför sammanläggningsprincipen inte ska tillämpas när en person är bosatt i ett annat medlemsland. En person bosatt i Sverige med bosättningstid i ett annat medlemsland kommer i enlighet med samordningsbestämmelserna dock att kunna få garantipension beviljad som en minimiförmån, om denne uppfyller kravet på tre års försäkringstid under förutsättning att ett års försäkringstid finns i Sverige och ytterligare minst två år inom EES eller i Schweiz.

Allmänna utgångspunkter

Regeringen har i propositionen Garantipension, m.m. (prop. 1997/98:152) gett uttryck för att garantipension för personer födda 1938 eller senare ska anses utgöra en grundskyddsförmån

som syftar till att säkerställa att personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension har möjlighet att få en utfyllnad så att den totala allmänna pensionen hamnar på en rimlig nivå. Vidare uttryckte regeringen att det för rätt till oreducerad garantipension ska krävas en lång tids anknytning till Sverige, varvid 40 års bosättning ansågs utgöra en rimlig avvägning. Utöver den allmänna pensionen finns även behovsprövade stöd i form av bostadstillägg för pensionärer och äldre försörjningsstöd, som garanterar äldre bosatta i Sverige en skälig levnadsnivå.

Dagens garantipension är i grunden en effektiv förmån i förhållande till den inkomstgrundade allmänna pensionen men inte i förhållande till den totala pensionsinkomsten. Det finns starka fördelningspolitiska skäl för ett bra grundskydd i ett allmänt pensionssystem och det är en förutsättning för att många äldre ska få en rimlig ekonomisk standard. Samtidigt är det viktigt att grundskyddet är just en grund. I möjligaste mån ska det löna sig att arbeta även för personer med låga inkomster. I enlighet med Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner som beslutades i december 2017, pågår det ett arbete med att reformera och förstärka grundskyddet i det svenska pensionssystemet. Mot bakgrund av pensionsöverenskommelsen har en arbetsgrupp i utredningen Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd (Ds 2018:8) lämnat förslag som Pensionsgruppen har tagit ställning för. Utgångspunkten för det fortsatta arbetet med en förändrad garantipension ska därför också präglas av att det ska finnas drivkrafter till arbete i systemet samtidigt som det ska vara träffsäkert och effektivt.

I en internationell kontext har samordningsbestämmelsernas huvudregel att förmånen kan betalas ut vid bosättning i ett annat medlemsland tillämpats i fråga om garantipensionen. En grundläggande strävan med samordningsbestämmelserna är att de ska vara effektiva och inte utgöra hinder för den fria rörligheten för personer. Bestämmelserna ska inte heller syfta till eller tvinga fram en oavsiktlig harmonisering av medlemsländernas olika sociala trygghetssystem. Regelverket ska ge uttryck för en skälig och rättvis ansvars- och kostnadsfördelning mellan medlemsstaterna. Omotiverade administrativa kostnader för tillämpande

socialförsäkringsinstitutioner bör vidare undvikas och den enskildes behov av social trygghet värnas.

Utredaren bör ha garantipensionens syfte som utgångspunkt samtidigt som det också bör säkerställas att övriga principer ovan kommer till uttryck. Utredaren är fri att frånga syftet för att åstadkomma en mer effektiv och träffsäker förmån om det finns skäl för det. Så långt som möjligt ska utredaren vidare sträva efter en enhetlig och enkel konstruktion för samtliga garantipensioner. I sina överväganden bör utredaren även beakta att begrepp och definitioner som förekommer inom unionsrätten kan ha en annan innebörd än motsvarande begrepp i nationell lagstiftning. I en samordningssituation kan detta få konsekvenser för hur de nationella regelverken ska tillämpas i gränsöverskridande situationer.

De förslag som utredaren lämnar ska vara relevanta och ta till vara intresset av en god balans mellan behovet av att bevara ett sammanhållet svenskt trygghetssystem med hög legitimitet och de behov av internationell karaktär som finns. Hänsyn be- höver därför tas till dagens förutsättningar med en ökande globalisering och ändrade rörlighets- och migrationsmönster. Samtidigt behöver det vägas in i vilken omfattning en del av det svenska bosättningsbaserade grundskyddet för ålderspension ska kunna gå att få vid bosättning i ett annat land än Sverige. Förslagen ska vara utarbetade på ett sådant sätt att de är transparenta, lättförståeliga och administrativt gynnsamma. Jämställdhet mellan kvinnor och män ska beaktas i såväl analysen som förslagen till åtgärder.

Förslagen ska värna ett fungerande grundskydd inom den svenska ålderspensionen och den finansiella hållbarheten i garantipensionen. Förslagen ska inte medföra ökade kostnader för statens budget.

Uppdraget att se över konstruktionen av garantipension och garantipension till omställningspension efter den ändrade förutsättningen att de är minimiförmåner

Av EU-domstolens dom följer att bosättningstid i andra EES-länder och Schweiz ska ingå vid beräkningen av försäkringstiden

i den svenska garantipensionen. Enligt regeringens proposition (prop. 1997/98:152) ska det krävas lång bosättningstid i Sverige för att ha rätt till oreducerad garantipension. Domen medför således att denna ursprungliga tanke med garantipensionen inte längre är tillämplig. Domen medför också att rätten till utbetalning av garantipension vid bosättning i ett annat EES-land eller Schweiz har upphört. Den förändrade klassificeringen till en minimiförmån ändrar därmed väsentligen förutsättningarna för garantipensionen och hur den ska hanteras.

Det finns vidare behov av att kartlägga vilka förmåner i andra EES-länder och i Schweiz som direkt motsvarar den svenska garantipensionen och andra förmåner i dessa länder som kan lämnas till personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension. Det är av särskilt intresse i de stater där det finns ett större antal personer som i dag får svensk garantipension och där dessa personer möjligen skulle bli förmånstagare till ett annat EES-lands förmåner.

Klassificeringen av garantipensionen som en minimiförmån innebär vidare att garantipensionen beviljas på grundval av nationell lagstiftning och inte längre på samordningsbestämmelserna. Detta medför en förändring vad gäller kvalificeringstiden och hur man i den situationen beaktar försäkringstid i ett annat medlemsland.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera konsekvenserna av den ändrade förutsättningen att garantipension och garantipension till omställningspension är att anse som minimiförmåner,
- analysera förutsättningarna såväl för att inte klassificera förmånerna som minimiförmåner som för att bibehålla klassificeringen,
- kartlägga förmåner i övriga medlemsländer som motsvarar den svenska garantipensionen och andra förmåner i dessa länder som kan lämnas till personer med låg eller ingen inkomstgrundad pension,
- analysera och ta ställning till vilka krav som kan ställas på kvalificeringstid för rätt till svensk garantipension, även med beaktande av sammanläggningsprincipen, och

- föreslå en utformning av garantipension och garantipension till omställningspension som leder till att systemet långsiktig fungerar utifrån de ändrade förutsättningarna och utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera konsekvenserna av EU-domstolens avgörande för vissa övriga förmåner

Beräkningen av försäkringstiden är konstruerad på liknande sätt även inom garantipension för personer födda år 1937 eller tidigare och för garantipension till änkepension. Dock skiljer sig båda dessa förmåner från garantipension för personer födda 1938 eller senare samt från garantipension till omställningspension vilka ska utredas enligt ovan. Garantipension för personer födda 1937 eller tidigare är inte konstruerad på samma sätt och har inte heller som syfte att garantera en lägsta pensionsnivå. Garantipension till änkepension är en förmån som grundar sig på äldre lagstiftning och vars syfte inte heller är att garantera en lägsta nivå av pensionen.

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är ett generellt skydd för alla som är högst 65 år och hindrar att den som förvärvat låga pensionsinkomster av arbete hamnar på en inkomstnivå som inte är skälig. En person förvärvat dock inte en rätt till invaliditetsförmån på samma sätt genom arbete i olika länder som i fallet med pensionsförmåner. Dessa båda förmånskategorier är därför inte jämförbara i detta avseende.

Sammantaget har regeringen i propositionen Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES (prop. 2017/18:275) ansett att garantipension för personer födda 1937 eller tidigare, garantipension till änkepension eller sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning inte bör anses vara förmåner som ska samordnas som en minimiförmån. Det har emellertid i propositionen också konstaterats att frågan om vilka förmåner som kan anses utgöra minimiförmåner är komplex och kräver vidare utredning.

Utredaren ska därför

- med hänsyn till förmånernas syfte och konstruktion analysera i vilken mån EU-domstolens dom påverkar garanti-pension för personer födda 1937 eller tidigare, garanti-pension till änkepension samt sjukersättning och aktivitets-ersättning i form av garantiersättning.

Uppdraget att utreda möjligheten att införa krav på uppehållsrätt

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet) reglerar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Direktivet reglerar under vilka omständigheter som unionsmedborgare har rätt att fritt vistas i och bosätta sig i andra medlemsstater. I svensk rätt har rörlighetsdirektivet genomförts genom ändringar i bl.a. utlänningslagen (2005:716), förkortad UtIL, och utlänningsförordningen (2006:97).

Alla EES-medborgare har rätt att uppehålla sig tre månader i Sverige utan att omfattas av andra krav än att ha giltigt pass eller annan id-handling. För att få uppehålla sig längre tid än tre månader krävs uppehållsrätt eller uppehållstillstånd i Sverige.

Det ställs inget krav på uppehållsrätt enligt 3 a kap. UtIL för att en person ska anses bosatt och få tillgång till de svenska sociala trygghetssystemens bosättningsbaserade förmåner (5 kap. socialförsäkringsbalken).

I betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5) föreslås att äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg inte ska lämnas till den som saknar uppehållsrätt. Förutsättningarna för garantipension och garantipension till omställningspension har sedan utredningens tillkomst förändrats i och med att den nu är att anse som en minimiförmån och som sådan en förmån som unionsrättsligt inte måste betalas ut vid bosättning i ett annat medlemsland än det utbetalande landet.

Utredaren ska därför

- bedöma möjligheten att införa krav på uppehållsrätt för att en person ska kunna få garantipension och garantipension till omställningspension,
- bedöma möjligheten att införa krav på uppehållsrätt för att en person ska kunna få garantipension för personer födda 1937 eller tidigare och personer som är berättigade till sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag, med beaktande av de förslag i fråga om krav på uppehållsrätt som har lämnats i betänkandet Svensk social trygghet i en globaliserad värld (SOU 2017:5), och föreslå en enhetlig lagteknisk lösning.

Övriga frågor

Utredaren får inom de ramar som angetts för uppdraget ta upp och belysa även andra frågeställningar som är relevanta för uppdraget. Om utredaren kommer fram till att det krävs eller är lämpligt med kompletterande eller ändrade nationella bestämmelser i andra delar än de som ska utredas särskilt, ska sådana föreslås.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa förslagets kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) samt relevanta internationella regelverk och gällande EU-rätt.

Konsekvensanalysen ska särskilt avse förslagets konsekvenser för nuvarande och blivande pensionärer. Utredaren ska även belysa vilka konsekvenser de föreslagna åtgärderna har för kvinnor respektive män som rör sig mellan Sverige och de övriga EES-länderna eller Schweiz, i synnerhet grannländerna. I en sådan analys bör unionsmedborgarskapets mervärde särskilt beaktas. Även konsekvenser för statens budget, Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och andra aktörer som utredningen finner relevanta ska beskrivas. Förslagets administrativa och ekonomiska konsekvenser ska analyseras och redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat. Utredaren ska samråda med Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Inspektionen för socialförsäkringen. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren ha en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som kan vara berörda av de aktuella frågorna, t.ex. pensionärsorganisationerna, Svenskar i världen och Europeiska kommissionen.

Muntlig redovisning i Pensionsgruppen ska ske vid en eller flera tidpunkter som bestäms i samråd med Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Uppdraget ska redovisas skriftligen senast den 29 november 2019.

(Socialdepartementet)