

Rätten till folkpension

-kvalifikationsregler i
internationella förhållanden

Delbetänkande av utredningen om
socialförsäkringen och EG
Malmö 1992

SOU

1992:26





Statens offentliga utredningar
1992:26
Socialdepartementet

Rätten till folkpension

– kvalifikationsregler i
internationella förhållanden

Delbetänkande av utredningen om
socialförsäkringen och EG
Malmö 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

Till statsrådet Bo Könberg

Genom beslut den 17 januari 1991 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utforma förslag till lagstiftning angående folkpension m.m. enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring vid ett utvidgat europeiskt ekonomiskt samarbete. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 14 februari 1991 hovrättsrådet, tillika vice ordförande på avdelning Lars Göran Abelson som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades departementssekreteraren Göran Lindqvist, kulturdepartementet, sakkunnige Håkan Martin Rahm, socialdepartementet, departementsrådet Inger Rydén, socialdepartementet (fr.o.m. den 20 juni 1991) och avdelningsdirektören Göran Sandler, riksförsäkringsverket. Som expert har förordnats avdelningsdirektören Gudrun Ehnsson, riksförsäkringsverket (fr.o.m. den 20 juni 1991).

Som sekreterare har förordnats hovrättsassessorerna Lena Serrander (fr.o.m. den 15 april 1991) och Ulla Wallén.

Utredningen har antagit namnet utredningen (S 1991:03) om socialförsäkringen och EG.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet (SOU 1992:26) Rätten till folkpension - kvalifikationsregler i internationella förhållanden.

Formellt är utredningen ett uppdrag för Lars Göran Abelson som särskild utredare. Arbetet har emellertid utförts i nära samråd med de sakkunniga och experten, som också i alla delar ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena. Detta har markerats genom att betänkandet avfattats med användning av vi-form.

Vi fortsätter vårt arbete och avser att i ett slutbetänkande senare i år behandla resterande delar av utredningsuppdraget, vilka avser konsekvenserna av ett utvidgat europeiskt ekonomiskt samarbete för andra delar av socialförsäkringen än folk- och tilläggspensioneringen.

Malmö i mars 1992

Lars Göran Abelson

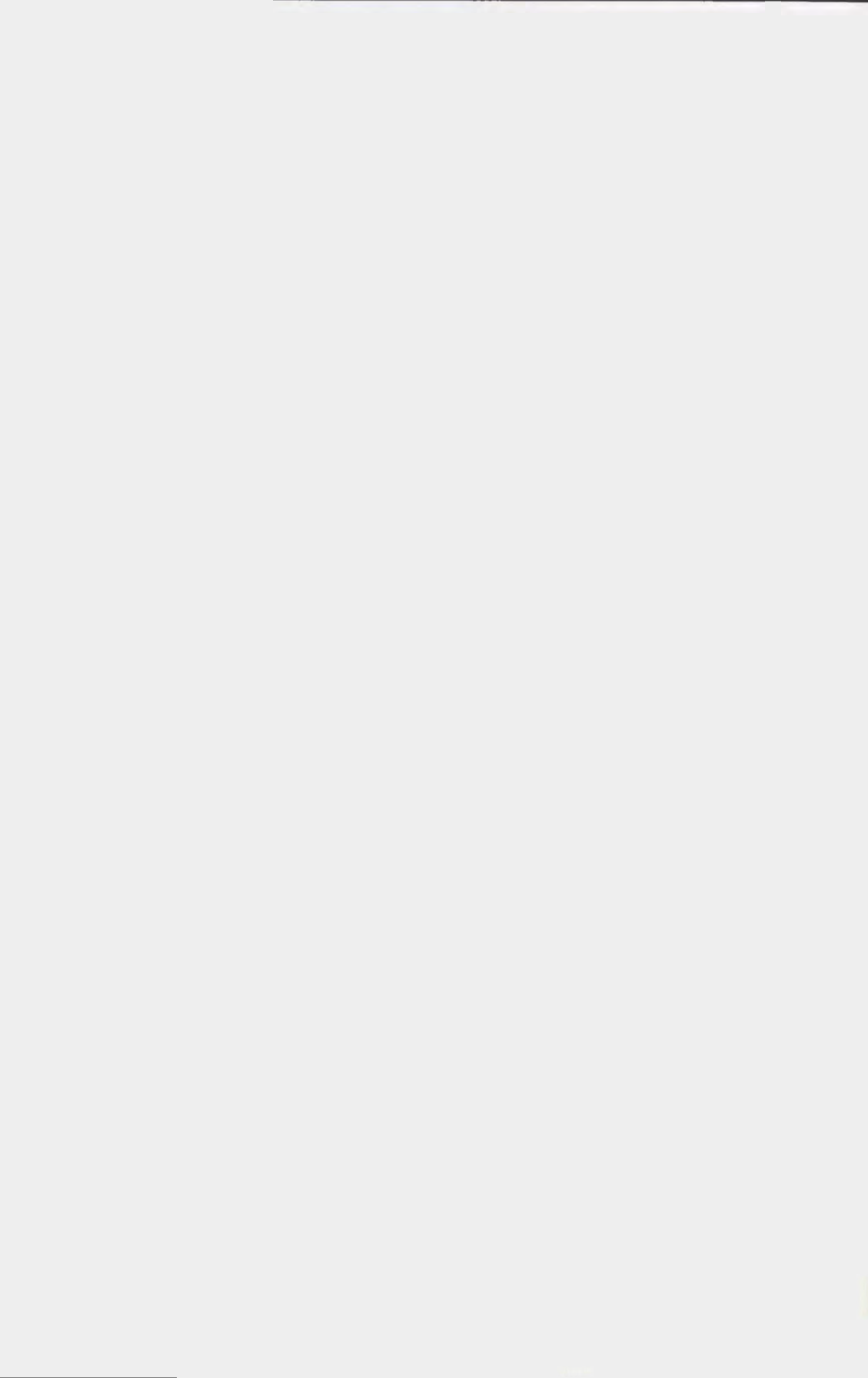
*/ Lena Serrander
Ulla Wallén*

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	9
<i>Författningsförslag</i>	23
1 <i>Inledning</i>	51
1.1 <i>Allmän bakgrund</i>	51
1.2 <i>Utredningsuppdraget</i>	53
1.3 <i>Utredningsarbetet</i>	55
2 <i>Gällande regler om allmän pension</i>	57
2.1 <i>Nuvarande lagstiftning i Sverige</i>	57
2.2 <i>Regler i andra länder</i>	59
2.2.1 <i>Danmark</i>	59
2.2.2 <i>Nederländerna</i>	61
2.2.3 <i>Norge</i>	61
2.3 <i>Konventionslösningar</i>	63
2.3.1 <i>Allmänt</i>	63
2.3.2 <i>Förslag till ny nordisk konvention</i>	66
3 <i>EG-rättens verkningar i Sverige</i>	71
4 <i>EGs regler i fråga om social trygghet</i>	75
4.1 <i>Allmän översikt</i>	75
4.2 <i>Närmare om förordning 1408/71</i>	79
5 <i>Pensionsberedningens principförslag</i>	93
6 <i>Våra överväganden och förslag</i>	99
6.1 <i>Allmänt</i>	99
6.1.1 <i>Den allmänna pensioneringen</i>	99
6.1.2 <i>Berättigade</i>	99
6.1.3 <i>EES-avtalet och pensionsberedningens principförslag</i>	103
6.1.4 <i>Våra allmänna överväganden</i>	105
6.1.5 <i>Konsekvenser för olika grupper</i>	110
6.2 <i>Våra huvudförslag i fråga om folkpension</i>	112
6.2.1 <i>Bosättningsregeln</i>	112
6.2.2 <i>Den ATP-anknutna intjänanderegeln</i>	131
6.2.3 <i>Särskilda folkpensionsförmåner</i>	133

6.3	Intjänande av rätt till folkpension	146
6.3.1	Inledning	146
6.3.2	Bosättning i Sverige	147
6.3.3	Närmare överväganden och förslag	149
6.4	Flyktingar	170
6.4.1	Inledning	170
6.4.2	Regler i utlänningslagen	171
6.4.3	Statistiska uppgifter om flyktinginvandringen till Sverige	173
6.4.4	Pensionsregler i Danmark och Norge	175
6.4.5	Våra överväganden och förslag	175
6.5	Övergångsregler	180
6.5.1	Inledning	180
6.5.2	Våra överväganden och förslag	180
6.5.3	EG-förordningens övergångsregler	188
6.6	Tilläggspension (ATP)	189
6.6.1	Inledning	189
6.6.2	Våra allmänna överväganden	191
6.6.3	De särskilda bestämmelserna för den s.k. över- gångsgenerationen	196
6.6.4	ATP-förbindelser	197
6.7	Regler om samordning med utländsk pension	202
6.7.1	Samordning enligt AFL	202
6.7.2	Samordning enligt EGs förordning 1408/71	202
6.7.3	Exempel på beräkning av pensioner enligt EGs förordning 1408/71	205
6.7.4	Ändringar av samordningsreglerna i EGs förordning 1408/71	206
6.7.5	Våra överväganden och förslag	211
7	<i>Effekter av våra förslag</i>	215
7.1	Kostnadskonsekvenser	215
7.1.1	Allmänt	215
7.1.2	Utomlands bosatta	216
7.1.3	Bosatta i Sverige	218
7.1.4	Kostnadseffekter år 1993	219
7.1.5	Kostnadseffekter år 2005	221
7.2	Administrativa konsekvenser	222
8	<i>Specialmotivering</i>	227
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	227
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:127) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	245
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1969:205) om pensionstillskott	246

8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:773) om särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn	247
8.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension	247
Bilaga A	Förmåner inom den allmänna pensioneringen	249
Bilaga B	Regler om försäkringstillhörighet	265



Sammanfattning

Nuvarande regler

Den allmänna pensioneringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) består av folkpension och tilläggspension (ATP). Förmåner utges inom båda systemen i form av bl.a. ålders-, förtids- och efterlevandepension.

Rätten till tilläggspension är inte beroende av svenskt medborgarskap eller bosättning här i landet. Till personer som intjänat pensionsrätt på grundval av arbetsinkomster här utbetalas sålunda tilläggspension oavsett om de är bosatta i Sverige eller utomlands.

Inom folkpensioneringen är däremot medborgarskap och bosättning för närvarande av stor betydelse såvitt gäller rätten att erhålla pension. Folkpension utges alltid till svenska medborgare som bor i Sverige utan krav på att någon försäkrings- eller bosättningsperiod fullgjorts. Pensionen är också storleksmässigt oberoende av försäkringsförhållandena före pensionsfallet. Vid bosättning utomlands är emellertid för svenska medborgare folkpensionen beroende av det antal år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för ATP. För oavkortad pension krävs då minst 30 år med ATP-poäng. Annars reduceras pensionen i motsvarande mån. Även utländska medborgare som bor i Sverige har rätt till - oavkortad - folkpension under förutsättning att de bott här i landet under viss minsta tid. För ålderspension krävs tio års bosättning här, varav minst fem år omedelbart före pensionsansökningen, medan denna kvalifikationstid är kortare beträffande bl.a. förtids- och efterlevandepension. Några regler finns i dag inte i den svenska lagstiftningen som ger utländska medborgare rätt till folkpension vid bosättning utanför Sverige, ens i de fall då sådana personer tidigare bott och arbetat här i landet. Bestämmelser härom finns dock i socialförsäkringskonventioner som ingåtts mellan Sverige och en rad andra länder, bl.a. flertalet stater tillhörande EG och EFTA men även andra länder inom och utom Europa. Enligt dessa konventioner ges i allmänhet medborgare i det andra landet rätt till svensk folkpension vid bosättning utanför Sverige på samma villkor som gäller för svenska medborgare bosatta utomlands.

EES-avtalet och pensionsberedningens principförslag

Under början av år 1992 har förhandlingarna mellan den Europeiska Gemenskapen (EG) och länderna tillhörande den Europeiska Frihandels-sammanslutningen, EFTA, resulterat i ett avtal om ett Europeiskt

ekonomiskt samarbetsområde, EES, som man räknar med skall kunna undertecknas under våren 1992. Avsikten är att EES-avtalet efter ratificering skall kunna träda i kraft den 1 januari 1993.

En viktig del i EES-avtalet är att åstadkomma ett regelverk som i stora delar motsvarar det som gäller inom EG, bl.a. i fråga om samordningen av regelsystemen för social trygghet beträffande personer som flyttar inom EES-området. Parterna har därvid enats om att ta över de EG-regler som gäller och anpassat dem till ett EES-sammanhang.

Inom EG gäller på socialförsäkringsområdet en särskild förordning, rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Avsikten är att denna förordning, anpassad till ett EES-sammanhang, skall inkorporeras i den svenska lagstiftningen genom en särskild lag som gör den tillämplig här i landet och som innebär att förordningens regler skall ha företräde framför svensk nationell lagstiftning i den mån den innebär utvidgningar eller inskränkningar.

EGs förordning 1408/71 bygger på vissa grundläggande principer: bl.a. likabehandlingsprincipen, sammanläggningsprincipen och exportabilitetsprincipen. Till realiserande av dessa principer innehåller förordningen många och detaljerade regler, som inte alltid kan vara helt lätta att tolka. Syftet med bestämmelserna är att ge anställda och egenföretagare samt deras familjemedlemmar, som är medborgare i någon av EGs medlemsstater, ett tillfredsställande skydd i fråga om den sociala tryggheten om de flyttar från ett land till ett annat inom EG eller på annat sätt kan ha möjlig anknytning till mer än ett lands trygghetssystem. Principerna innebär bl.a. att medborgare i ett EG-land, som omfattas av förordningen och som är bosatta i ett annat sådant land, har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om socialförsäkringsförmåner som det andra landets egna medborgare. Detta betyder att villkor om medborgarskap, viss tids försäkring e.d. i en medlemsstats lagstiftning angående rätt till t.ex. pensionsförmåner inte kan göras gällande i förhållande till dessa personer. Sammanläggningsprincipen garanterar att anställda eller egenföretagare som flyttar inom EG inte på grund härav skall gå miste om rättigheter som de tidigare intjänat eller utestängas från rätt till förmåner på grund av att de i inflyttningslandet inte fullgjort uppställda villkor om försäkrings- eller bosättnings-tide.d. Exportabilitetsprincipen medför att socialförsäkringsförmåner måste utbetalas oavsett var inom EG-området som den berättigade är bosatt. Fri rätt skall alltså föreligga till export inom EG av bl.a. pensionsförmåner.

I betänkandet (SOU 1990:76) Allmän pension gjorde pensionsberedningen en genomgång av den svenska pensionslagstiftningen i förhållande till EGs förordning 1408/71. Beredningen fann därvid att några egentliga svårigheter inte skulle uppstå såvitt gäller tilläggs-pensioneringen om reglerna i EG-förordningen skulle tillämpas i Sverige, eftersom ATP-systemet står väl i överensstämmelse med principerna bakom EG-förordningen.

I fråga om folkpensioneringen fann däremot pensionsberedningen att väsentliga problem skulle uppkomma vid en tillämpning av EG-för-

ordningens principer. Utländska medborgare som omfattas av förordningen skulle behöva ges rätt till folkpension i Sverige direkt fr.o.m. bosättning här. Nuvarande begränsningar i fråga om export av folkpension skulle inom EES-området inte kunna upprätthållas för vare sig svenska eller utländska medborgare. Vidare skulle alla som är medborgare i något EES-land och bosatta inom EES-området vara berättigade till oreducerad svensk folkpension under förutsättning att de någon gång under livet varit bosatta i Sverige.

Konsekvenserna på folkpensionsområdet med nuvarande regler skulle sålunda bli mycket långtgående och leda till resultat som inte kan anses acceptabla. En följd skulle vara att utgifterna för folkpension skulle öka med belopp i storleksordningen flera miljarder kronor per år.

Mot bakgrund av överväganden av detta slag lade pensionsberedningen fram ett principförslag, innebärande att i Sverige skall införas ett system för intjänande av rätt till folkpension på grundval av tid för bosättning här i landet.

Våra allmänna överväganden

Vi har haft i uppdrag att med utgångspunkt från pensionsberedningens principförslag utarbeta närmare förslag till de ändringar som behöver göras i den svenska pensionslagstiftningen. Vad vi behandlar i detta betänkande är alltså reglerna för folkpension i olika former och för tilläggspension. Vi tar upp enbart pensioneringens förmånssida och behandlar alltså inte konsekvenserna på avgiftssidan.

I en kommande etapp av vårt arbete kommer vi att redovisa överväganden och förslag beträffande övriga socialförsäkringsförmåner och behovet av en anpassning av reglerna för dessa till EGs regelsystem.

Utgångspunkten för våra överväganden och förslag har varit att åstadkomma en anpassning av de svenska pensionsreglerna till EGs regelsystem på området. Emellertid är de förslag som vi här lägger fram inte avhängiga enbart av att reglerna i EGs förordning 1408/71 blir gällande här i landet. Även andra skäl talar enligt vår mening för att det i Sverige införs ett system för intjänande av folkpension som är anpassat till att många människor numera förvärfvar pensionsrätt i mer än ett land. I en tid med ökad rörlighet över nationsgränserna är detta påkallat för att undvika dubbelförsäkring och allt fler fall av sammanfallande pensionsförmåner från flera länder.

Ytterligare en grundläggande utgångspunkt för oss har varit att det inte kan komma i fråga att försöka att till AFL överföra regler motsvarande de som är upptagna i EGs förordning 1408/71. En sådan uppgift skulle vara synnerligen arbetskrävande och skulle dessutom stå i strid med vad Sverige åtagit sig folkrättsligt genom EES-avtalet. En konsekvens av detta är att regleringen i AFL för framtiden inte kommer att bli heltäckande utan att reglerna där alltid måste ses i relation till EGs bestämmelser och att AFLs regler i flera och väsentliga avseenden utvidgas och inskränks genom dessa senare bestämmelser.

Liksom pensionsberedningen föreslår vi att det i Sverige skall införas särskilda regler om förvärv av rätt till folkpension på grundval av tid för bosättning här i landet. Enligt vår mening bör emellertid detta regelsystem kompletteras med att det samtidigt införs ett alternativt system som öppnar möjlighet till förvärv av folkpension i relation till den ATP-rätt som intjänas. Detta framstår som motiverat för att ge förvärvsarbete ett tillfredsställande pensionsskydd för den del av inkomsten som motsvarar det första basbeloppet.

Vi föreslår således att rätt skall kunna intjänas till folkpension enligt två alternativa system: antingen i förhållande till tid för bosättning här i landet eller också i relation till antalet år för vilka tillgodoräknats ATP-poäng. För flertalet personer kommer pensionsrätt att intjänas med tillämpning av båda dessa system. I sådana fall skall kunna utges pension enbart enligt ett av systemen och skall då tillämpas det som ger det för den pensionsberättigade mest förmånliga resultatet.

De föreslagna intjänandereglerna skall gälla på samma villkor för svenska och utländska medborgare.

Den ATP-anknutna intjänanderegeln

Rätt till folkpension skall enligt vårt förslag intjänas på grundval av det antal år för vilka tillgodoräknas ATP-poäng. Sådana poäng kan enligt reglerna för ATP förvärfas fr.o.m. 16 t.o.m. 64 års ålder på grundval av inkomster av anställning eller annat förvärvsarbete. För rätt till oreducerad ATP krävs enligt huvudregeln 30 år med ATP-poäng. Vi föreslår att det också för rätt till oavkortad folkpension skall krävas 30 år med ATP-poäng. Är antalet ATP-år färre, skall folkpensionen reduceras med en 30-del för varje år som saknas. Med år för vilka tillgodoräknats ATP-poäng skall likställas viss annan tid, bl.a. år före år 1960 för vilka beräknats till statlig inkomstskatt taxerad inkomst. Även tid då sjömansskatt uttagits likställs med ATP-år.

Vid beräkning av förtids- och efterlevandepension från folkpensioneringen skall hänsyn tas inte bara till faktiska poängår utan även till år för vilka beräknats s.k. antagandepoäng (avseende tiden mellan pensionsfallet och 65 års ålder).

Svenska medborgare skall enligt förslaget få rätt att exportera folkpension som intjänats på grundval av den ATP-anknutna intjänanderegeln oavsett vart i världen de flyttar eller är bosatta. Utländska medborgare skall enligt lagstiftningen inte ges någon motsvarande rätt. Exporträtt till länder inom EES-området kommer emellertid att föreligga med stöd av reglerna i EG-förordningen 1408/71 för personer som omfattas av förordningen. Även olika socialförsäkringskonventioner med länder utanför EES-området upptar bestämmelser som ger sådan exporträtt.

Bosättningsregeln

Vi föreslår att bosättningstid för förvärvande av rätt till folkpension enligt bosättningsregeln skall kunna tillgodoräknas under tiden fr.o.m. det år då

någon fyller 16 år t.o.m. det år då han fyller 64 år, dvs. under en tidsperiod om 49 år. För rätt till oavkortad folkpension skall krävas att bosättnings tid tillgodoräknats för minst 40 år. Är den sammanlagda bosättnings tiden i Sverige kortare, skall folkpensionen reduceras med 1/40 för varje år som fattas. För att någon pension över huvud taget skall utges krävs minst tre års bosättnings tid.

Med bosättnings tid skall enligt förslaget i huvudsak förstås tid för folkbokföring i Sverige. Bosättnings tid räknas löpande och olika bosättnings perioder läggs samman. Den samlade bosättnings tiden sätts ned till närmaste hela antal år. En person som enligt EG-förordningen eller enligt en socialförsäkringskonvention omfattats av ett annat lands lagstiftning om pensionsförmåner tillgodoräknas inte bosättnings tid i Sverige för den tiden, även om han är folkbokförd här. Däremot skall den som inte är folkbokförd i Sverige trots detta tillgodoräknas bosättnings tid här i fall då han med tillämpning av EG-förordningen eller en konvention skall omfattas av svensk pensionslagstiftning. En utländsk medborgare som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige först viss tid efter ankomsten hit skall kunna tillgodoräknas tiden för vistelse här efter ansökningen om uppehållstillstånd såsom bosättnings tid.

För bl.a. missionärer och vissa biståndsarbetare, som är svenska medborgare, samt deras familjemedlemmar föreslår vi särregler av innebörd att tid före år 1993 då de varit utsända till annat land för arbete där skall kunna tillgodoräknas som bosättnings tid i Sverige.

Vidare föreslår vi en regel som innebär att tid för vilken tillgodoräknats ATP-poäng och därmed jämställd tid också tillgodoräknas som bosättnings tid.

Reglerna om beräkning av folkpension på grundval av bosättnings tid skall gälla på samma villkor för svenska och utländska medborgare. Folkpension beräknad enligt bosättningsregeln skall enligt lagstiftningen kunna utbetalas enbart till försäkrade som är bosatta i Sverige. I fråga om svenska medborgare och medborgare i annat EES-land kommer dock till följd av EG-förordningens regler rätt att uppkomma till utbetalning av sådan folkpension även vid bosättning i annat land inom EES-området.

Folkpension i form av *ålderspension* på grundval av bosättningsregeln beräknas med hänsyn till de bosättningsår som faktiskt tillgodoräknats den pensionsberättigade fram till 65 års ålder. I fråga om efterlevande make som vid övergången till ålderspension uppburit hel särskild efterlevandepension liksom för vissa kvinnor som fått - eller skulle ha kunna erhålla - änkepension med stöd av övergångsbestämmelser föreslår vi dock att den avlidnes bosättnings tid skall läggas till grund för pensionsberäkningen, om det är förmånligare. Likaså skall, om det är förmånligare, ålderspension till den som vid fyllda 65 år uppburit hel förtidspension beräknas på grundval av samma bosättnings tid som förtidspensionen.

Folkpension i form av *förtidspension* skall beräknas med hänsyn till faktisk bosättnings tid i Sverige fram t.o.m. året före pensionsfallet. Dessutom skall - oberoende av aktuell försäkring i Sverige eller ej - till grund för pensionsberäkningen kunna läggas antagen framtida bosättnings tid för perioden fr.o.m. året för pensionsfallet t.o.m. det år då den

pensionsberättigade uppnår 64 års ålder. Däremot skall faktiska bosättningsår efter pensionsfallet aldrig kunna tillgodoräknas för förtidspension.

Vi föreslår att det skall gälla en regel av innebörd att, om den pensionsberättigade varit bosatt i Sverige under minst 4/5 av tiden mellan 16-årsåret och året före pensionsfallet, hela tiden fr.o.m. året för pensionsfallet t.o.m. det år då han uppnår 64 års ålder tillgodoräknas som framtida bosättningstid. Är den faktiska bosättningstiden i Sverige före pensionsfallet kortare, tillgodoräknas en proportionell del av tiden efter pensionsfallet som framtida bosättningstid.

För personer som uppbär halv eller två tredjedels förtidspension och som senare får sin arbetsförmåga ytterligare nedsatt och blir berättigade till hel sådan pension skall göras en ny beräkning av faktisk och framtida bosättningstid med utgångspunkt från tidpunkten för försämringen av arbetsförmågan. Ett nytt pensionsfall skall alltså anses ha inträffat i situationer av detta slag. Däremot skall enligt vårt förslag någon sådan ny beräkning av bosättningstid inte göras i den omvända situationen, dvs. när hel förtidspension ersätts av halv eller två tredjedels sådan pension eller två tredjedels förtidspension omvandlas till halv förtidspension. Inte heller vid s.k. vilande förtidspension skall göras någon ny beräkning av bosättningstid, om förtidspensionen skall börja utges på nytt.

För situationer då pensionsfallet inträffar under det år då en försäkrad fyller 16 år föreslår vi särskilda regler om beräkning av framtida bosättningstid.

I fråga om personer som fått arbetsförmågan nedsatt före det år då de fyllde 16 år föreslår vi att särskilda regler skall gälla med avseende på förtidspensionsrätten. Enligt dessa regler skall en sådan person som är svensk medborgare och bosatt i Sverige i princip tillgodoräknas hela tiden fr.o.m. 16-årsåret t.o.m. 64-årsåret som bosättningstid. Detsamma skall gälla beträffande utländska medborgare på villkor att de är bosatta i Sverige sedan en tid av åtminstone fem år.

Detta förslag är förenat med nackdelar och får ses som en tillfällig lösning. Nya och mer ingående överväganden bör därför enligt vår mening företas för att försöka finna en mer definitiv lösning.

Enligt en särskild regel som vi föreslår skall folkpension i form av ålderspension till den som uppburit hel förtidspension utges på grundval av samma bosättningstid som förtidspensionen, om en sådan beräkning är förmånligare för den pensionsberättigade. För dem som erhållit halv eller två tredjedels förtidspension vid övergången till ålderspension beräknas däremot ålderspensionen alltid på grundval av faktiska bosättningsår enligt huvudregeln.

Efterlevandepension skall enligt vad vi föreslår kunna utbetalas till efterlevande make och barn under förutsättning att den efterlevande är bosatt här i landet. På grundval av EG-förordningen 1408/71 kommer dock sådan pension att kunna utbetalas också till utomlands bosatta i vissa situationer.

Förslaget tar sikte på folkpension i form av barnpension, omställningspension och särskild efterlevandepension samt dessutom sådan änkepension

som utges med stöd av övergångsreglerna till 1988 års efterlevandepensionsreform.

Efterlevandepension skall alltid beräknas på grundval av den bosättnings- eller tillgodoräknade tiden. Härvid skall hänsyn tas även till sådan antagen framtida bosättnings- eller tillgodoräknade tid som kan tillgodoräknas med tillämpning av reglerna för förtidspension. För oavkortad efterlevandepension skall på samma sätt som för ålderspension krävas en bosättnings- eller tillgodoräknade tid om minst 40 år. Annars reduceras pensionen proportionellt.

Till barn efter en avliden förälder, som omfattats av EGs förordning 1408/71 och som täckts av lagstiftningen i Sverige, kan på grundval av regler i den förordningen barnpension i vissa fall komma att utbetalas med högre belopp än vad som följer av bestämmelserna i den svenska lagstiftningen.

Särskilda folkpensionsförmåner

Vi föreslår att *handikappersättning* som utgör tillägg till ålders- eller förtidspension skall beräknas på samma sätt som huvudförmånen, dvs. i förhållande till bosättnings- eller tillgodoräknade tid eller år med ATP-poäng. Sådan *handikappersättning* skall alltså utges med samma kvotdel som ålders- eller förtidspensionen. Också i fråga om exporträtt föreslås gälla samma regler som för huvudförmånen.

Handikappersättning såsom självständig förmån skall enligt vårt förslag kunna utges endast till personer som är bosatta i Sverige och försäkrade här. Sådan förmån skall inte kvotdelsberäknas, och någon rätt till utbetalning utomlands uppkommer inte. Vi förordar att det vid kommande förhandlingar med EG om revision av EES-avtalet i anledning av ett tillägg till förordningen 1408/71 intas den ståndpunkten att *handikappersättning* av här berört slag utgör en förmån uteslutande för handikappade och att den förs upp på en förteckning över icke exportbara förmåner.

I fråga om *vårdbidrag* föreslår vi inga ändringar i den svenska lagstiftningen annat än att kvalifikationstiden för utländska medborgares rätt till *vårdbidrag* vid bosättning i Sverige upphävs. I fortsättningen skall därför alla som bor här i landet ha rätt till *vårdbidrag*, om övriga villkor är uppfyllda. Någon rätt till utbetalning utomlands skall inte finnas.

Enligt vår bedömning är det svårt att säkert avgöra om *vårdbidraget* omfattas av EG-förordningen 1408/71 eller inte. Vi förordar dock att det beträffande *vårdbidrag*, på motsvarande sätt som för *handikappersättning* såsom självständig förmån, från Sveriges sida vid förhandlingar med EG om revision av EES-avtalet i anledning av vidtagna förändringar i förordningen hävdas att *vårdbidrag* är en förmån av den typ som inte behöver exporteras och att *vårdbidraget* därför förtecknas i den bilaga till EG-förordningen som avser sådana förmåner.

När det gäller *barntillägg*, som kan utbetalas övergångsvis ytterligare en tid framöver, föreslår vi i princip inga nya regler i den svenska lagstiftningen. Någon kvotdelsberäkning av sådant tillägg skall alltså inte göras. Liksom hittills bör som huvudregel gälla att *barntillägg* utbetalas endast vid bosättning i Sverige.

Barntillägg torde utan tvivel omfattas av EGs förordning 1408/71 och följer enligt den förordningen särskilda regler om förmåner till pensionärers minderåriga barn. Dessa innebär bl.a. att barntillägg under vissa speciella förutsättningar kan helt eller till viss del få utges också då barnet är bosatt i något annat EES-land.

Pensionstillskott skall enligt vårt förslag kvotdelsberäknas på grundval av bosättnings- eller förvärvstid på samma sätt som huvudförmånen inom folkpensioneringen. Det betyder att pensionstillskott utbetalas med samma andel som huvudförmånen. Enligt AFL skall pensionstillskott inte kunna utbetalas vid bosättning utanför Sverige.

Pensionstillskottet omfattas otvivelaktigt av EGs förordning 1408/71, varför exporträtt av tillägget kommer att föreligga på grundval av reglerna där.

Vi föreslår att det skall införas särskilda regler om avräkning med hänsyn till tilläggspension på pensionstillskott, som utgår med viss andel av oavkortat sådant tillskott enligt 30- och 40-årsreglerna.

Beträffande *särskilt pensionstillägg* till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn föreslår vi skall - i tillämpliga delar - gälla motsvarande regler som för pensionstillskott.

Systemet med *kommunala bostadstillägg till folkpension* är för närvarande föremål för översyn av en särskild utredning, som skall beakta även EG-aspekter. Vi lämnar därför inte några förslag beträffande den förmånen.

Hustrutillägg skall enligt vad vi föreslår beräknas på grundval av den bosättnings- eller de år med ATP-poäng som ligger till grund för beräkningen av mannens ålders- eller förtidspension. Detta innebär att, om mannens pension utges med viss 30-del eller 40-del av en oavkortad pension, hustrutillägget utgår med motsvarande andel av ett oavkortat sådant tillägg. Vi föreslår att prövningen mot inkomsten skall göras före denna kvotdelsberäkning.

Enligt lagstiftningen skall hustrutillägg kunna utbetalas endast vid bosättning i Sverige. Till följd av EG-förordningen 1408/71 kommer dock sådant tillägg att kunna utges även vid bosättning i annat land inom EES-området.

Eftersom regeringen nyligen lagt fram förslag att rätten till *delpension* skall avskaffas, lämnar vi inga förslag eller anlägger några synpunkter med avseende på den förmånen inför ett ikraftträdande av EES-avtalet.

Flyktingar

I enlighet med våra direktiv har vi övervägt behovet av särskilda regler för tillgodoräknande av rätt till folkpension såvitt gäller flyktingar. Skälet härtill är att många i den kategorin inte på samma sätt som andra personer vilka bott utomlands har möjlighet att i Sverige erhålla någon pension från sitt hemland.

Vi föreslår att för en viss grupp skall införas särregler avseende beräkning av bosättnings- eller förvärvstid för folkpension i Sverige. Dessa särregler skall enligt förslaget avse enbart s.k. konventionsflyktingar, dvs. personer som

täcks av FNs konvention den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning. Visserligen finns enligt vår mening skäl av viss styrka att låta motsvarande regler gälla även s.k. de facto-flyktingar och krigsvägrare. Sådana regler skulle emellertid bli svåra att tillämpa i praktiken, eftersom det inte finns någon heltäckande dokumentation om orsaken till att en utlänning beviljats uppehållstillstånd här. Dessutom torde flertalet av de personer som tidigare under åren kommit till Sverige som de facto-flyktingar numera ha rätt till pension i sitt hemland på grundval av där intjänad pensionsrätt med hänsyn till att de politiska förhållandena i de länderna numera förändrats och någon risk för förföljelse e.d. inte länge föreligger.

I fråga om konventionsflyktingar föreslår vi att de vid tillämpning av bosättningsregeln skall få räkna tiden för bosättning i hemlandet som bosättning i Sverige, under förutsättning att de bott kvar här alltsedan den första ankomsten hit. Motsvarande skall gälla för tid under vilken de vistats i flyktingläger i annat land före den första ankomsten till Sverige. För flyktingar som efter det att de beviljats uppehållstillstånd och före pensionstillfället bott i annat land skall enligt särskilda regler viss del av tiden i hemlandet kunna anses som bosättningstid i Sverige. Rätten att få tid i hemlandet tillgodoräknad som bosättningstid i Sverige skall dock inte gälla tid för vilken rätt till pension från det landet föreligger vid bosättning i Sverige.

Dessa särregler för konventionsflyktingar skall enligt förslaget gälla enbart under förutsättning att de är bosatta här i landet under den tid då pension utbetalas.

De föreslagna särreglerna skall vara tillämpliga även i fall då flyktingen blivit svensk medborgare före pensionsfallet liksom i situationer då förhållandena i flyktingens hemland ändats såtillvida att han inte längre är att anse som konventionsflykting i Sverige eller han eljest förlorat sitt flyktingskap.

Övergångsbestämmelser

Vi föreslår att de nya reglerna skall träda i kraft den 1 januari 1993.

Det nya systemet för förvärv av rätt till folkpension på grundval av bosättningstid alternativt förvärvstid i Sverige bör i och med ikraftträdandet gälla såväl för då redan utgående folkpensioner som för pensioner som nybeviljas därefter.

Vid beräkningen av pension skall därvid tas hänsyn också till bosättningstider och år med ATP-poäng liksom därmed jämförbar tid som ligger före ikraftträdandet.

Emellertid kan det inte komma i fråga att folkpensionen i och med de nya reglernas införande minskas för någon som då *redan uppbär eller har rätt till folkpension*. Vi lägger därför fram förslag om att i princip alla folkpensioner som i december 1992 utges med oavkortat belopp, vilket med nuvarande regelsystem i huvudsak är fallet beträffande alla folkpensioner, skall i och med ikraftträdandet räknas om till att anses vara grundade på en bosättningstid om 40 år. Detta betyder att löpande

pensioner fr.o.m. januari 1993 kommer att utges med 40/40, dvs. med oavkortat belopp. Någon minskning av folkpensionen till dem som har rätt till pension vid de nya reglernas ikraftträdande kommer därmed inte att göras.

I och med att EG-förordningen börjar gälla i Sverige uppkommer rätt att fritt exportera folkpension inom EES-området, även om sådan rätt inte funnits dessförinnan.

För situationer där någon före ikraftträdandet uppbär förtidspension och pensionen efter ikraftträdandet skall höjas på grund av försämring av arbetsförmågan föreslår vi i viss utsträckning särskilda regler.

I fråga om personer som vid de nya reglernas införande *ännu inte har rätt till folkpension* skall, som nämnts, det nya regelsystemet i princip vara tillämpligt. Detta gäller även beträffande personer som kommer att gå i pension inom de närmaste åren framöver. För att inte pensionsförväntningarna för människor skall kunna drastiskt förändras från en dag till en annan, föreslår vi dock för en viss grupp särskilda övergångsregler, inom ramen för vad som är möjligt med hänsyn till EGs regler och bestämmelserna i EES-avtalet. Dessa särregler avser enbart den föreslagna bosättningsregeln och tar bara sikte på folkpension i form av ålderspension. Med avseende på den ATP-anknutna intjänanderegeln generellt sett och i fråga om förtids- och efterlevandepension grundad på bosättning har vi gjort den bedömningen att det inte är påkallat med särskilda övergångslösningar.

Dessa särskilda regler för ålderspension med tillämpning av bosättningsregeln måste gälla på samma villkor för svenska och utländska medborgare. De kan emellertid, till skillnad från de huvudregler som vi föreslår, begränsas till att ge rätt till en förmånligare beräkning av folkpension i form av ålderspension för personer som varit bosatta i Sverige under en viss bestämd tid, utan att sammanläggning behöver ske med bosättningsperiod i annat EES-land.

Mot bakgrund härav föreslår vi att en person som är född år 1935 eller tidigare, dvs. är 57 år eller äldre vid ikraftträdandet, och som vid ansökan om pension är bosatt i Sverige sedan minst fem år och efter fyllda 16 år har varit bosatt här under sammanlagt minst tio år skall som bosättningsperiod i Sverige vid tillämpning av 40-årsregeln få räkna även år varunder han varit bosatt i utlandet. Detta innebär att i princip alla som uppfyller de angivna villkoren kommer att få rätt till oavkortad folkpension.

Det undantaget skall dock gälla att hänsyn inte skall tas till tid då någon varit bosatt i annat land och i det landet tjänat in rätt till pension grundad på bosättning där samt har rätt att uppbära den pensionen också vid bosättning i Sverige. Detta undantag kommer att bli av störst betydelse i fråga om personer som förvärvat rätt till grundpension i de andra nordiska länderna.

Den tidigare gällande s.k. 57-62-årsregeln skall med viss modifiering gälla också efter de nu föreslagna reglernas ikraftträdande.

Tilläggs pension (ATP)

Såvitt gäller försäkringen för tilläggs pension (ATP) har vi liksom pensionsberedningen funnit att reglerna härför står i god överensstämmelse med principerna för EGs förordning 1408/71. Några förändringar av regelsystemet för tilläggs pension är därför inte påkallade med anledning av EES-avtalet.

Däremot finns en del bestämmelser i EG-förordningen 1408/71 som, när denna blivit gällande här i landet, kommer att innebära inskränkningar och utvidgningar i förhållande till nuvarande tillämpning. Dessa konsekvenser följer emellertid direkt av att EG-förordningen gäller här och har företrädare framför bestämmelserna i AFL. Något behov av ändringar i AFLs regler för tilläggs pension föreligger därför inte enligt vår bedömning.

En sådan effekt av EG-förordningen avser försäkringstillhörigheten. Till följd av förordningens bestämmelser om vilket lands lagstiftning som olika personkategorier skall omfattas av kan vissa personer som i dag är försäkrade för ATP komma att i stället täckas av ett annat EES-lands pensionslagstiftning, medan andra personer som enligt reglerna i AFL inte är försäkrade för tilläggs pension i Sverige kan komma att bli det i framtiden.

En annan konsekvens är att det vid prövningen av om villkoret om minst tre år med ATP-poäng är uppfyllt, för att någon pension alls skall utges, måste tas i beaktande också försäkringstid i annat EES-land.

I EG-förordningen finns också särskilda regler om beräkning av pension i fall då pensionstagaren omfattats av lagstiftningen i mer än ett EES-land. Även dessa regler blir direkt tillämpliga och kräver inte någon ändring av AFLs regelsystem. EGs regler får tillämpas av försäkringskassorna sådana reglerna är. En följd av dem är att en försäkrad kan i vissa situationer från Sverige få rätt till en högre tilläggs pension än vad som blir resultatet med användning enbart av reglerna i AFL.

Ytterligare effekter av EG-förordningen avser beräkningen av förtids- och efterlevandepension med s.k. antagandepoäng. Bl.a. kan rätt att få pension beräknad med antagandepoäng uppkomma också i fall då sådan rätt inte föreligger enligt den svenska lagstiftningen.

Också på barnpensionsområdet kan EG-förordningen ge upphov till följder som avviker från vad som blir effekten med AFLs regler. I huvudsak innebär dessa att barnpension från ATP utges antingen oavkortad, om barnet bor i Sverige, eller inte alls, om barnet bor i annat EES-land. Ibland kan dock få utges tilläggsbelopp till utomlands bosatta barn.

För svenska medborgare, som är födda år 1923 eller tidigare, gäller enligt AFL särskilda regler vid tillämpning av 30-årsregeln inom ATP. Dessa särregler för den s.k. övergångsgenerationen måste med tillämpning av likabehandlingsprincipen i EG-förordningen 1408/71 gälla också för medborgare i annat EES-land. Denna konsekvens kan enligt vår mening accepteras och torde inte medföra några mer markanta kostnadsökningar. Vi föreslår därför ingen ändring av de nu gällande reglerna i AFL.

Vidare uppkommer till följd av EG-förordningens tillämpning här vissa effekter i fråga om s.k. ATP-förbindelser. Enligt vår bedömning kan sättas i fråga om de möjligheter som AFL öppnar att teckna ATP-förbindelser står i överensstämmelse med reglerna i EG-förordningen 1408/71. Vi föreslår dock inga ändrade lagregler. Vi menar emellertid att det generellt sett bör övervägas att i AFL avskaffa utrymmet för ATP-förbindelser. En sådan åtgärd har vi dock inte haft möjlighet att utreda till fullo, varför vi inte lägger fram några förslag med den inriktningen.

Kostnadskonsekvenser

De förslag till ändrade regler i AFL som vi nu lägger fram kommer i sig inte att ge upphov till ökade utgifter för folkpensioner. Tvärtom kan ett system med beräkning av folkpension i förhållande till bosättnings- eller ATP-år innebära reducerade folkpensionsutbetalningar, eftersom folkpension till en del personer som bor här i landet kommer att i framtiden utbetalas med enbart viss kvotdel av en oavkortad pension. Denna kostnadsminskning kan per år antas ligga i intervallet 20-50 milj. kr vid ikraftträdandet år 1993 och kan uppskattas uppgå till någonting i storleksordningen 50-200 milj. kr år 2005.

Däremot uppkommer kostnadsökningar till följd av det väsentligt större utrymmet för utbetalning av folkpension utomlands som uppkommer fr.o.m. år 1993. Detta är inte en följd av våra förslag utan är en konsekvens av de exportregler som finns i EGs förordning 1408/71 och i den nya nordiska konvention om social trygghet som man räknar med kommer att börja gälla vid kommande årsskifte. Kostnadsökningen på grund härav kan beräknas utgöra per år någonting i storleksordningen 25-100 milj. kr år 1993 och 50-200 milj. kr år 2005.

Totalt sett kan de samlade nya reglerna ge upphov till en viss smärre ökning av kostnaderna för folkpension.

Utan de regelförändringar som vi nu föreslår skulle emellertid en tillämpning av EGs förordning 1408/71 på den svenska folkpensioneringen innebära väsentligt ökade folkpensionskostnader. Dessa skulle snart ha kommit upp i miljardbelopp för varje år.

Den samlade kostnadseffekten på ATP-området av att EGs förordning 1408/71 blir gällande här är svår att uppskatta men kan antas vara av begränsad omfattning.

Administrativa konsekvenser

Tillämpningen av de av oss föreslagna nya reglerna för folkpension kommer att innebära visst merarbete för försäkringskassorna. Detta kan dock antas vara tämligen begränsat och torde kunna rymmas inom ramen för nuvarande resurser.

Av större betydelse för arbetsbelastningen kan förutsättas bli det förhållandet att EGs regler om samordning av socialförsäkringssystemen skall tillämpas av försäkringskassorna. Detta kommer att medföra merarbete och kan behöva föranleda ändringar av nuvarande system för

pensionshandläggning. Tämliigen omfattande utbildningsinsatser torde också bli erforderliga.

De regler som vi föreslår om beräkning av folkpension på grundval av bosättningsstid här i landet skall tillämpas inte bara med avseende på bosättning för framtiden utan också för förfluten tid, upp mot 45-50 år tillbaka i tiden. Vid tillämpningen kan uppkomma problem att administrativt utreda var en person varit bosatt under olika perioder av den yrkesaktiva delen av livet. Uppgifter härom finns inte alltid tillgängliga för försäkringskassorna. För utredningen i sådana fall krävs medverkan av den pensionssökande själv. Detsamma gäller även i fråga om en del andra av de regler som vi nu lägger fram förslag till. Ett exempel är särreglerna för flyktingar.

Detta innebär att ålderspension inte som i dag alltid kan beviljas utan föregående ansökan. Vi föreslår därför en principiell återgång till tidigare ordning med krav på ansökan för ålderspension.

Emellertid kan antas att det också i framtiden kommer att i många fall finnas tillräckliga uppgifter tillgängliga för försäkringskassorna för att ålderspension skall kunna beviljas utan föregående ansökan. Detta gäller t.ex. de situationer där - vilket kan förutsättas vara fallet för det alldeles övervägande antalet försäkrade - ATP-poäng har tillgodoräknats för minst 30 år. Uppgifter härom finns hos försäkringskassorna, och något behov av ansökan föreligger då inte. Likaså torde det vara möjligt att för framtiden bygga upp ett system för registrering av bosättningsstid löpande som innebär att uppgifter härom bevaras och finns tillgängliga för försäkringskassorna.

För sådana situationer kan sålunda också i fortsättningen göras undantag från kravet på pensionsansökan. Vi föreslår att det i AFL skall intas en regel som ger möjlighet för regeringen att i förordning närmare ange dessa situationer då ålderspension skall kunna beviljas utan föregående ansökan.

I förordning eller i föreskrifter av riksförsäkringsverket bör vidare meddelas närmare bestämmelser om vilka krav som skall ställas på medverkan av de pensionssökande själva när det gäller uppgifter och utredning om bosättning, flyktenskap m.m.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring¹ dels att nuvarande 5 kap. 6 § skall betecknas 5 kap. 18 §, dels att 3 kap 13 §, 5 kap. 1-5 §§, 8 kap. 9 och 12 §§, 14 kap. 7 § och 16 kap. 1 § samt den nya 5 kap. 18 §, skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas 13 nya paragrafer, 5 kap. 6-17 §§ och 20 kap. 15 a §, samt närmast före 5 kap. 3, 6 och 15 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.
13 §²

Frågor om förmåner enligt detta kapitel prövas av den allmänna försäkringskassa hos vilken den försäkrade är inskriven eller skulle ha varit inskriven, om han uppfyllt åldersvillkoret i 1 kap. 4 §. Denna försäkringskassa får dock uppdra åt en annan försäkringskassa att pröva sådana frågor med undantag av frågor som avses i 5 §.

Bestämmelserna i 2 kap. 13 § tillämpas även i fråga om sjukpenning. Vid tillämpning av 2 kap. 13 § andra stycket skall hänsyn inte tas till särskild sjukpenning enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd.

Bestämmelserna i 3, 5 och 8 §§ i fråga om förtidspension tillämpas även där den försäkrade skulle ha erhållit sådan pension, om han varit svensk medborgare.

Bestämmelserna i 3, 5 och 8 §§ i fråga om förtidspension tillämpas även där den försäkrade skulle ha erhållit sådan pension, om han hade tillgodoräknats rätt till folkpension enligt bestämmelserna i 5 kap. 3-4 §§ eller 6-14 §§.

Har en försäkrad, utan att bestämmelserna i 3 kap. 3 § är tillämpliga, efter ingången av den månad, då han uppnådde sextiofem års ålder, erhållit sjukpenning under etthundraåttio dagar, får den allmänna försäkringskassan besluta att sjukpenning inte längre skall utgå.

¹ Lagen omtryckt 1982:120.

² Senaste lydelse 1991:1040.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

Svensk medborgare, som är bosatt i riket, är berättigad till folkpension enligt vad i denna lag sägs.

Rätt till folkpension tillgodoräknas enligt vad som sägs i detta kapitel.

Folkpension tillgodoräknas enligt reglerna i 2 § såvitt gäller ålderspension, förtidspension, barnpension, omställningspension, särskild efterlevandepension samt handikappersättning som utgör tillägg till pension.

Rätt till vårdbidrag och handikappersättning som inte utgör tillägg till pension tillkommer försäkrad som är bosatt i Sverige.

2 §³

Vid bosättning utom riket är svensk medborgare, som har rätt till tilläggspension enligt denna lag, berättigad till folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller efterlevandepension ävensom tillägg till pension i form av handikappersättning. I fall som nu sagts utgår folkpensionsförmånen i förhållande till det antal år, för vilka den pensionsberättigade eller, när fråga är om efterlevandepension, den avlidne vid tilläggspensionens beräkning tillgodoräknats pensionspoäng.

Har pensionspoäng tillgodoräknats för minst trettio år, utgår folkpensionsförmånen med oavkortat belopp. I annat fall utgår förmånen med så stor andel

Folkpension som avses i 1 § andra stycket beräknas

a) enligt reglerna i 3 och 4 §§ i förhållande till det antal år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för tilläggspension, eller

b) enligt reglerna i 6-15 §§ i förhållande till det antal år som tillgodoräknats som bosättnings-tid i Sverige.

Föreligger rätt till folkpension såväl enligt de regler som avses i första stycket a som enligt de regler som avses i samma stycke b, beräknas pensionen på grundval av endast ett av dessa regelsystem och skall därvid tillämpas det regelsystem som ger det för den pensionsberättigade mest förmånliga resultatet.

³ Senaste lydelse 1988:881.

Nuvarande lydelse

därav som svarar mot förhållandet mellan det antal år, för vilka pensionspoäng tillgodoräknats, och talet trettio.

Är makar båda berättigade till folkpension enligt denna paragraf och skulle pensionen för en av makarna, om endast denne varit berättigad till pension, ha utgått med högre belopp än det sammanlagda beloppet av makarnas enligt andra stycket beräknade pensioner, skall ett tillägg motsvarande skillnaden utgå till pensionerna med fördelning efter förhållandet mellan dessa.

*Föreslagen lydelse**Folkpension i anknytning till tilläggspension*

3 §

Vid beräkning av folkpension enligt 2 § skall med år som där avses jämiställas

1. år, för vilket bestämmelserna i 11 kap. 6 § första stycket eller 11 kap. 7 § första stycket haft till följd att pensionspoäng icke tillgodoräknats,

2. år före år 1960, för vilket beräknats till statlig inkomstskatt taxerad inkomst eller erlagts sjömansskatt, samt,

3. såvitt gäller person som uppburit ersättning som avses i 11 kap. 2 § fjärde stycket, år före år 1963, för vilket skulle ha beräknats till statlig inkomstskatt taxerad inkomst om skattskyldighet hade förelegat för ersättningen.

Utan hinder av att rätt till tilläggspension icke föreligger utgår folkpension enligt 2 § om

Den som är bosatt i Sverige är under de närmare villkor som anges i denna paragraf och i 4 § berättigad till folkpension enligt 2 § första stycket a under förutsättning att han har rätt till tilläggspension enligt denna lag. I fall som nu sagts utges folkpension i förhållande till det antal år för vilka den pensionsberättigade eller, när fråga är om efterlevandepension, den avlidne vid tilläggspensionens beräkning tillgodoräknats pensionspoäng.

Har pensionspoäng tillgodoräknats för minst 30 år, utges folkpensionsförmånen med oavkortat belopp. I annat fall utges förmånen med så stor andel därav som svarar mot förhållandet mellan det antal år för vilka pensionspoäng tillgodoräknats och talet 30.

Nuvarande lydelse

antalet år som i denna paragraf sägs, när så erfordras sammanlagt med år för vilka pensionspoäng tillgodoräknats, uppgår till minst tre.

*Föreslagen lydelse*4 §⁴

Den som ej är svensk medborgare, men är bosatt i Sverige, är på samma villkor och med samma tilläggsförmåner som svensk medborgare berättigad till folkpension i form av

a) ålderspension, om han är bosatt i Sverige sedan minst fem år och efter fyllda sexton år har varit bosatt i Sverige under sammanlagt minst tio år,

b) förtidspension eller handikappersättning, om han antingen är bosatt i Sverige sedan minst fem år eller, om han är bosatt i Sverige sedan kortare tid än fem år, har varit normalt arbetsför oavbrutet minst ett år under bosättnings tiden,

c) barnpension, antingen om den avlidne föräldern omedelbart före sin död hade varit bosatt i Sverige minst sex månader och barnet vid dödsfallet var bosatt i Sverige eller om barnet är bosatt i Sverige sedan minst sex månader och barnet eller den avlidne föräldern vid dödsfallet var bosatt i Sverige,

d) omställningspension eller särskild efterlevandepension, antingen om den avlidne omedelbart före sin död hade varit bosatt i Sverige minst fem år och den efterlevande vid dödsfallet var bosatt i Sverige eller om den

Vid beräkning av folkpension enligt 3 § skall med år som där avses jämsställas

1. år, för vilket bestämmelserna i 11 kap. 6 § första stycket eller 11 kap. 7 §, i detta lagrumms lydelse före den 1 januari 1982, haft till följd att pensionspoäng inte tillgodoräknats,

2. år före år 1960, för vilket beräknats till statlig inkomstskatt taxerad inkomst,

3. såvitt gäller svensk medborgare, år före år 1960, eller såvitt gäller utländsk medborgare, år före år 1974, för vilket erlagts sjömansskatt, samt

4. såvitt gäller person som uppburit ersättning som avses i 11 kap. 2 § fjärde stycket, år före år 1963, för vilket skulle ha beräknats till statlig inkomstskatt taxerad inkomst om skattskyldighet hade förelegat för ersättningen.

Utan hinder av att rätt till tilläggs pension inte föreligger utges folkpension enligt 3 § om antalet år som i denna paragraf sägs, när så erfordras sammanlagt med år för vilka pensionspoäng tillgodoräknats, uppgår till minst tre.

⁴ Senaste lydelse 1988:881.

Nuvarande lydelse

efterlevande är bosatt i Sverige sedan minst fem år och den efterlevande eller den avlidne vid dödsfallet var bosatt i Sverige,

e) vårdbidrag för barn, om föräldern är bosatt i Sverige sedan minst ett år.

Med bosättningstid likställs, såvitt gäller sjöman, tid för vilken sjömansskatt erlagts.

*Föreslagen lydelse*5 §⁵

Förtidspension eller särskild efterlevandepension, till vilken rätt föreligger enligt 4 §, ersätts utan hinder av 4 § första stycket a) med ålderspension från och med den månad då den pensionsberättigade fyller 65 år.

Barn, för vilket förälder har uppburit vårdbidrag enligt 4 § första stycket e), är berättigat till förtidspension eller handikappersättning utan hinder av 4 första stycket b).

En svensk medborgare som är bosatt utomlands har rätt till folkpension som beräknas med tillämpning av reglerna i 3 och 4 §§. I fall som nu sagts utges folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller efterlevandepension ävensom tillägg till pension i form av handikappersättning.

Folkpension på grundval av bosättningstid

6 §

Den som är bosatt i Sverige är under de närmare villkor som anges i denna paragraf och i 7-14 §§ berättigad till folkpension enligt 2 § första stycket b under förutsättning att han eller, såvitt gäller efterlevandepension, den avlidne enligt bestämmelserna i 7 och 8 §§ kan tillgodoräknas bosättningstid i Sverige för minst

⁵ Senaste lydelse 1988:881.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

tre år.

Vid beräkning av bosättnings-
tid bortses från tid före det år då
den berättigade eller, såvitt gäller
efterlevandepension, den avlidne
uppnått 16 års ålder och tid efter
det år då han fyllt eller skulle ha
fyllt 64 år.

7 §

Som bosättnings-
tid tillgodoräk-
nas, om inte annat följer av
bestämmelserna i 11 §,

a) tid under vilken en person
varit folkbokförd i Sverige enligt
folkbokföringslagen (1991:481);
hänsyn skall dock inte tas till tid
efter utresan vid flyttning till
utlandet under sådana omständig-
heter att personen enligt föreskrift
i nämnda lag skall avregistreras
som utflyttad,

b) tid under vilken en här
folkbokförd person före tidpunkten
för folkbokföringen oavbrutet
vistats i Sverige efter att ha an-
sökt om uppehållstillstånd enligt 1
kap. 4 § utlänningslagen (1989:
529) eller motsvarande föreskrift
enligt äldre lag,

c) tid före år 1993 under
vilken en svensk medborgare, som
av svenska kyrkan, ett svenskt
trossamfund, ett organ som är
knutet till ett sådant samfund eller
en svensk ideell organisation som
bedriver biståndsverksamhet varit
sänd till ett annat land för arbete
för arbetsgivarens räkning,

d) tid för vilken tillgodoräknats
pensionspoäng för tilläggspension
och därmed jämställd tid enligt

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

vad som sägs i 4 §, samt

e) tid under vilken en person i annat fall än som sägs ovan enligt en överenskommelse som avses i 20 kap. 15 § första stycket eller enligt lag som nämns i 20 kap. 15 a § omfattats av svensk lagstiftning om pensionsförmåner.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte tid varunder en person som där sägs enligt en överenskommelse som avses i 20 kap. 15 § första stycket eller enligt lag som nämns i 20 kap. 15 a § omfattats av lagstiftning om pensionsförmåner i annat land. Dessamma gäller beträffande den som enligt förordnande av regeringen med stöd av 1 kap. 3 § fjärde stycket varit undantagen från svensk socialförsäkringslagstiftning vid arbete utomlands.

Vad som i första stycket sägs om folkbokföring enligt folkbokföringslagen skall gälla också i fråga om kyrkobokföring enligt lag som ersatts av folkbokföringslagen eller enligt motsvarande äldre författning.

Bestämmelsen i första stycket c gäller även medföljande make samt barn under 18 år till person som där avses. Med make likställs den som utan att vara gift med den utsände levit tillsammans med denne, om de tidigare har varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8 §

I fråga om en flykting, som är bosatt i Sverige, tillgodoräknas som bosättnings tid i Sverige, utöver vad som följer av 7 §, även tid då han varit bosatt i sitt hemland enligt vad som sägs i andra stycket.

För flyktingen tillgodoräknas så stor del av bosättnings tiden i hemlandet från och med det år då han uppnått 16 års ålder till och med året före det år då han först ankom till Sverige som motsvarar förhållandet mellan å ena sidan den tid han har varit bosatt i Sverige från och med det år då han först ankom hit till landet till och med det år då han fyllt 64 år och å andra sidan hela tiden från och med året för den första ankomsten hit till och med det år då han fyllt 64 år. I fråga om förtidspension eller efterlevandepension skall i stället för året då flyktingen skulle fylla 64 år som utgångspunkt tas året före pensionsfallet. Vid beräkningen enligt detta stycke bortses från tid då flyktingen varit bosatt i sitt hemland och för vilken rätt till pension från det landet föreligger vid bosättning i Sverige. Med tid för bosättning i hemlandet likställs tid då flyktingen före den första ankomsten till Sverige varit bosatt i annat land där han varit att anse som flykting.

Med flykting avses i denna paragraf en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige med stöd av 3 kap. 1 § 1 utlänningslagen (1989:529) eller

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

eljest på grund av att han ansetts som flykting enligt konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning.

*I fråga om en flykting som är statslös skall vad som i denna paragraf sägs om bosättnings-
tid i hemlandet i stället gälla med
avseende på bosättnings-
tid i det land där flyktingen tidigare haft
sin vanliga vistelseort.*

9 §

*Folkpension beräknas på grund-
val av den sammanlagda tid
varunder den pensionsberättigade
eller, såvitt gäller efterlevande-
pension, den avlidne enligt reg-
lerna i 7 och 8 §§ tillgodoräknats
bosättnings-
tid i Sverige.*

*Har bosättnings-
tid tillgodoräk-
nats för minst 40 år, utges folk-
pension med oavkortat belopp. I
annat fall utges folkpension med
så stor andel därav som svarar
mot förhållandet mellan det antal
år för vilka bosättnings-
tid till-
godoräknats och talet 40.*

*Vid tillämpning av bestämmel-
serna i denna paragraf skall
bosättnings-
tiden sättas ned till
närmaste hela antal år.*

10 §

*Folkpension enligt 2 § första
stycket b i form av ålderspension
utges i förhållande till det antal
år för vilka den pensionsberättig-
ade tillgodoräknats bosättnings-
tid.*

*Ålderspension till den som
omedelbart före den månad då
han fyllde 65 år uppburit hel
förtidspension utges, om det är*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

förmånligare, på grundval av samma bosättningstid som legat till grund för beräkningen av förtidspensionen.

Ålderspension till den som omedelbart före den månad då han fyllde 65 år uppburit hel särskild efterlevandepension utges i förhållande till det antal år för vilka den avlidne tillgodoräknats bosättningstid, om det är förmånligare.

11 §

Folkpension enligt 2 § första stycket b i form av förtidspension utges på grundval av den pensionsberättigades bosättningstid till och med året före pensionsfallet. Som bosättningstid tillgodoräknas även tid från och med året för pensionsfallet till och med det år då den pensionsberättigade uppnår 64 års ålder (framtida bosättningstid) enligt vad som sägs i andra stycket.

Om den pensionsberättigade kan tillgodoräknas minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då han fyllde 16 år till och med året före pensionsfallet som bosättningstid, tillgodoräknas hela tiden från och med året för pensionsfallet till och med det år då han uppnår 64 års ålder som framtida bosättningstid. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda, tillgodoräknas som framtida bosättningstid så stor del av tiden från och med året för pensionsfallet till och med det år då den pensionsberättigade uppnår 64 års ålder som svarar mot för-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

hållandet mellan å ena sidan den bosättningsstid som beräknats enligt första stycket och å andra sidan fyra femtedelar av tiden från och med det år då den pensionsberättigade fyllde 16 år till och med året före pensionsfallet. Vid tillämpning av reglerna i detta stycke sätts bosättningsstiden ned till närmaste antal hela månader.

I fall då halv förtidspension omräknas till två tredjedelar av hel förtidspension eller till hel förtidspension eller då två tredjedelar av hel förtidspension omräknas till hel förtidspension, skall göras en ny beräkning av bosättningsstid enligt bestämmelserna i denna paragraf. Pensionsfallet skall i ett sådant fall anses ha inträffat vid den tidpunkt då den försämring av arbetsförmågan har inträtt som utgör grunden för omräkningen av förtidspensionen.

12 §

I fråga om en person som har rätt till förtidspension på grund av pensionsfall som inträffat före ingången av det år då han fyllde 16 år skall vid tillämpning av bestämmelserna 11 § gälla vad som föreskrivs i andra och tredje styckena.

För en pensionsberättigad som avses i första stycket och som är svensk medborgare samt bosatt i Sverige skall som bosättningsstid alltid tillgodoräknas tiden från och med det år då han fyllde 16

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

år till och med det år då han uppnår 64 års ålder. Härvid skall hänsyn dock inte tas till tid då den pensionsberättigade efter fyllda 16 år ej uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av bosättningstid enligt 7 och 8 §§.

För en pensionsberättigad som avses i första stycket och som inte är svensk medborgare skall, om han är bosatt i Sverige sedan minst fem år, som bosättningstid alltid tillgodoräknas tiden från och med det år då han fyllde 16 år till och med det år då han uppnår 64 års ålder. Härvid skall hänsyn dock inte tas till tid då den pensionsberättigade efter fyllda 16 år ej uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av bosättningstid enligt 7 och 8 §§.

13 §

Vid tillämpning av bestämmelserna i 11 § skall, om pensionsfallet inträffat under det år då den pensionsberättigade fyllde 16 år, framtida bosättningstid enligt första stycket nämnda paragraf tillgodoräknas under förutsättning att den pensionsberättigade kan som bosättningstid i Sverige tillgodoräknas hela tiden från och med ingången av det år då han fyllde 16 år till och med tidpunkten för pensionsfallet.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

14 §

Folkpension enligt 2 § första stycket b i form av barnpension, omställningspension eller särskild efterlevandepension utges på grundval av den bosättningstid som kan tillgodoräknas den avlidne till och med året före dödsfallet. Som bosättningstid för den avlidne tillgodoräknas även, under de förutsättningar som anges i 11 § andra stycket, framtida bosättningstid. I fall som nu sagts skall i stället för året för pensionsfallet hänsyn tas till året för dödsfallet.

Om den avlidne vid tidpunkten för dödsfallet uppbar folkpension i form av hel förtidspension, beräknas efterlevandepensionen enligt denna paragraf på grundval av samma bosättningstid som förtidspensionen, om det är förmånligare.

Gemensamma bestämmelser

15 §

Folkpensionsförmån i form av handikappersättning som utgör tillägg till pension utges på grundval av samma antal år med pensionspoäng eller samma bosättningstid som ligger till grund för beräkningen av folkpensionen.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

16 §

Är makar båda berättigade till folkpension enligt 2 § första stycket a eller b och skulle pensionen för en av makarna, om endast denne varit berättigad till folkpension, ha utgetts med högre belopp än det sammanlagda beloppet av makarnas pensioner beräknade enligt 3 och 4 §§ samt 6-13 §§, skall ett tillägg motsvarande skillnaden utgå till pensionerna med fördelning efter förhållandet mellan dessa.

17 §

Vid beräkning av pension som enligt reglerna i detta kapitel skall utges med viss andel av en oavkortad pension beräknas först en oavkortad pension med tillämpning av reglerna i 6-9 kap. och 17 kap. 2 §. Det sålunda beräknade pensionsbeloppet sätts sedan ned till den andel med vilken pensionen skall utges.

6 §

Den, som kommit i åtnjutande av folkpension enligt vad i 1, 4 eller 5 § sägs men vars rätt enligt nämnda lagrum upphört, må även i fortsättningen åtnjuta folkpension, därest regeringen för vissa fall så förordnat eller det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå såsom oskäligt att indraga pensionen. Vid tillämpning av 6-10, 16, 17 och 20 kap. skall pensionsberättigad som i

18 §

Den som börjat uppbära folkpension med stöd av reglerna i detta kapitel men vars rätt enligt nämnda regler upphört till följd av bosättning utomlands, får även i fortsättningen uppbära folkpension, om regeringen för vissa fall så förordnat eller det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå såsom oskäligt att dra in pensionen. Vid tillämpning av 6-10, 16, 17 och 20 kap. skall pen-

Nuvarande lydelse

denna paragraf sägs likställas med försäkrad, även om han *icke* uppfyller förutsättningarna i 1 kap. 3 § första stycket.

Föreslagen lydelse

sionsberättigad som i denna paragraf sägs likställas med försäkrad, även om han *inte* uppfyller förutsättningarna i 1 kap. 3 § första stycket.

8 kap.

9 §⁶

Särskild efterlevandepension utges inte med anledning av sådan nedsättning av förvärvsmöjligheten för vilken den efterlevande är berättigad till

a) *förtidspension enligt denna lag, eller*

b) sjukpenning eller egenlivränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utges enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande.

Om den efterlevande uppbär ålderspension eller omställningspension enligt denna lag, utges inte särskild efterlevandepension.

Bestämmelserna i 5 § andra stycket gäller även i fråga om särskild efterlevandepension.

Särskild efterlevandepension utges inte med anledning av sådan nedsättning av förvärvsmöjligheten för vilken den efterlevande är berättigad till sjukpenning eller egenlivränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utges enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande.

Vad som föreskrivs i första och andra styckena gäller även beträffande motsvarande förmån som utges till den efterlevande på grundval av utländsk lagstiftning.

12 §⁷

Om någon för samma tid och för samma nedsättning av förvärvsmöjligheten har rätt till såväl särskild efterlevandepension som någon av nedan uppräknade förmåner, minskas den särskilda efterlevandepensionen med den andra förmånens belopp. Minskning skall göras med

a) delpension enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring,

b) dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa,

a) *förtidspension enligt denna lag,*

b) delpension enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring,

⁶ Senaste lydelse 1988:881.

⁷ Senaste lydelse 1991:1974.

Nuvarande lydelse

- c) kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd,
- d) utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering i form av dagpenning,
- e) vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349) eller lagen (1983:1030) om särskild vuxenstudiestöd för arbetslösa, samt
- f) timersättning vid kommunal vuxenutbildning (komvux), vid vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särvox) och vid svenskundervisning för invandrare (sfi).

Föreslagen lydelse

- c) dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa,
- d) kontant arbetsmarknadsstöd enligt lagen (1973: 371) om kontant arbetsmarknadsstöd,
- e) utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering i form av dagpenning,
- f) vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349) eller lagen (1983:1030) om särskild vuxenstudiestöd för arbetslösa, samt
- g) timersättning vid kommunal vuxenutbildning (komvux), vid vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särvox) och vid svenskundervisning för invandrare (sfi).

Om särskild efterlevandepension till följd av bestämmelserna i 5 kap. utges med viss andel av oavkortad sådan pension, skall minskning enligt första stycket göras endast med hänsyn till motsvarande andel av förmån som där avses.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller även i fråga om motsvarande förmåner som utges till den efterlevande på grundval av utländsk lagstiftning.

14 kap.

7 §⁸

Bestämmelserna i 8 kap. 12 § om minskning av särskild efterlevandepension som sammanträffar med annan förmån tillämpas även i fråga om särskild efterlevandepension enligt detta kapitel. Minskningen skall i första hand göras på tilläggspensionen.

Bestämmelserna i 8 kap. 12 § om minskning av särskild efterlevandepension som sammanträffar med annan förmån tillämpas även i fråga om särskild efterlevandepension enligt detta kapitel. *Härvid skall vad som i andra stycket nämnda paragraf sägs avse fall*

⁸ Senaste lydelse 1988:881.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

då den avlidne inte tillgodoräknats pensionspoäng för det antal år som krävs för rätt till oavkortad tilläggspension. Minskningen skall i första hand göras på tilläggspensionen.

16 kap.

1 §⁹

Den som önskar pension skall göra ansökan hos allmän försäkringskassa i enlighet med vad regeringen förordnar. Försäkringskassan skall dock utan ansökan besluta om hel ålderspension till en hos kassan inskriven pensionsberättigad från och med den månad han fyller 65 år, om han inte skriftligen begärt annat.

Den som önskar pension skall göra ansökan hos allmän försäkringskassa i enlighet med vad regeringen förordnar. Försäkringskassan skall dock, *i fall som närmare anges av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, riksförsäkringsverket*, utan ansökan besluta om hel ålderspension till en hos kassan inskriven pensionsberättigad från och med den månad han fyller 65 år, om han inte skriftligen begärt annat.

Uppbär en försäkrad sjukpenning eller ersättning för sjukhusvård eller rehabiliteringspenning enligt denna lag, får försäkringskassan tillerkänna honom förtidspension utan hinder av att han inte gjort ansökan därom. Detsamma skall gälla då en försäkrad uppbär sjukpenning, ersättning för sjukhusvård eller livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning som utgår enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande.

Uppbär en försäkrad sjukbidrag eller har handikappersättning eller vårdbidrag tillerkänts honom för begränsad tid, får den tid för vilken förmånen skall utgå förlängas utan att ansökan har gjorts. Motsvarande gäller i fråga om särskild efterlevandepension som tillerkänts en efterlevande för begränsad tid.

I den mån regeringen så förordnar må allmän försäkringskassa tillerkänna den pensionsberättigade pension enligt denna lag utan hinder av att han icke gjort ansökan därom.

För kostnader för läkarundersökning och läkarutlåtande vid ansökan om förtidspension, handikappersättning, vårdbidrag eller särskild efterlevandepension skall ersättning lämnas i enlighet med vad regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, riksförsäkringsverket föreskriver.

⁹ Senaste lydelse 1991:1040.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

20 kap.

15 a §

Bestämmelser om utsträckt eller inskränkt tillämpning av reglerna i denna lag finns i lagen (1992:000) om samordning av systemen för social trygghet i fråga om personer som flyttar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. I fall då en person med stöd av den lagen skall omfattas av svensk lagstiftning om pensionsförmåner, skall han likställas med försäkrad enligt denna lag, även om han inte uppfyller förutsättningarna enligt 1 kap. 3 § första stycket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.
 2. I fråga om pensionsförmåner som hänför sig till tiden före ikraftträdandet gäller fortfarande äldre bestämmelser om sådana förmåner.
 3. De nya bestämmelserna gäller även i fråga om pension vartill rätt föreligger vid ikraftträdandet.
 4. Folkpension i form av ålderspension enligt 6 kap. 1 § första stycket, förtidspension, barnpension, omställningspension eller särskild efterlevandepension, vartill rätt föreligger vid ikraftträdandet, skall utan hinder av 5 kap. 9 § i dess nya lydelse alltid anses grundad på en bosättnings tid om 40 år. Detsamma skall gälla folkpension i form av ålderspension enligt 6 kap. 1 § tredje stycket som utges vid ikraftträdandet. Vad nu sagts gäller dock inte i fråga om sådan folkpension som utges med reducerat belopp till följd av 5 kap. 2 § i dess äldre lydelse eller på grund av motsvarande bestämmelse i en sådan överenskommelse som avses i 20 kap. 15 § första stycket.

Bestämmelserna i första stycket gäller också beträffande folkpension i form av änkepension, som utges med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring, vartill rätt föreligger vid ikraftträdandet.

I fall då ändring sker av den andel enligt 7 kap. 2 § varmed utges folkpension i form av förtidspension, vartill rätt föreligger vid ikraftträdandet,

skall bestämmelserna i första stycket gälla också i fråga om den förtidspension som utges efter ändringen.

5. Vid tillämpning av de nya bestämmelserna i 5 kap. 6-10 och 15-17 §§ i fråga om folkpension i form av ålderspension till personer, som är födda år 1935 eller tidigare och som är bosatta i Sverige sedan minst fem år samt efter fyllda 16 år varit bosatta i Sverige under sammanlagt minst tio år, skall som bosättningsperiod enligt 5 kap. 7 § i dess nya lydelse tillgodoräknas även tid varunder de varit bosatta i annat land. Vad nu sagts skall dock inte gälla tid för vilken rätt till pension grundad på bosättning i det andra landet föreligger och sådan pension dessutom kan utbetalas till den som är bosatt i Sverige.

6. Vid avgörande av rätten till och beräkning av förmåner enligt denna lag tas hänsyn också till bosättningsperioder eller perioder av förvärvsverksamhet som fullgjorts före ikraftträdandet.

7. De nya bestämmelserna beträffande folkpension i form av omställningspension och särskild efterlevandepension gäller även i fråga om folkpension i form av änkepension som utges med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

8. Folkpension i form av ålderspension enligt de nya bestämmelserna i 5 kap. 3 § till kvinnor som är födda år 1944 eller tidigare och som med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring har rätt till tilläggspension i form av änkepension skall, om en sådan beräkning är förmånligare än en beräkning enligt reglerna i nämnda paragraf, utges på grundval av det antal år som tillgodoräknats den avlidne vid tilläggspensionens beräkning.

9. De nya bestämmelserna i 5 kap. 10 § tredje stycket om beräkning av folkpension i form av ålderspension till den som uppburit hel särskild efterlevandepension skall gälla även i fråga om beräkning av folkpension i form av ålderspension till kvinnor som är födda år 1944 eller tidigare och som med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring uppburit folkpension i form av änkepension. Detsamma gäller i fråga om ålderspension till efterlevande kvinna som är född år 1944 eller tidigare och som är 65 år eller äldre när maken avlider samt då skulle ha varit berättigad till folkpension i form av änkepension med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring, om hon vid tidpunkten för dödsfallet inte hade uppnått 65 års ålder.

10. Rätt till barntillägg som utges med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring tillkommer försäkrad som är bosatt i Sverige. I fråga om en svensk medborgare, som hade rätt till barntillägg för december 1989 och som är

bosatt utomlands, gäller fortfarande äldre bestämmelser i 5 kap. 2 §, i detta lagrums lydelse vid utgången av år 1989.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1979:127) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att punkten 1 i övergångsbestämmelserna till lagen (1979:127) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

1. Den som är född år 1929 eller tidigare, så ock den som är född senare men *vid lagens ikraftträdande uppbär folkpension*, får för rätt till folkpension vid bosättning *utom riket* åberopa äldre bestämmelser i 5 kap.

Föreslagen lydelse

1. Den som är född år 1929 eller tidigare, så ock den som är född senare men *den 1 juli 1979 uppbär folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension samt uppbär sådan pension också vid utgången av år 1992*, får för rätt till folkpension vid bosättning *utomlands* åberopa äldre bestämmelser i 5 kap.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om pension som avser tid före ikraftträdandet.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1969:205) om pensionstillskott

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1969:205) om pensionstillskott dels att 1, 2, 2 a och 3 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 2 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Till folkpension i form av ålderspension, förtidspension, omställningspension eller särskild efterlevandepension utgår pensionstillskott enligt denna lag. Sådant tillskott utgår också till folkpension i form av änkepension, som uppbärs med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Pensionstillskott utges endast till den som är bosatt i Sverige.

2 §²

Pensionstillskottet till ålderspension, omställningspension, särskild efterlevandepension eller änkepension är femtiofyra procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, om inte annat följer av bestämmelserna i andra och tredje styckena.

För den som har börjat att ta ut sin ålderspension tidigare eller senare än den månad under vilken han fyller sextiofem år är pensionstillskottet det belopp som framkommer om det i första stycket angivna procenttalet minskas eller ökas i motsvarande mån som pensionen skall minskas eller ökas enligt 6 kap. lagen om allmän försäkring.

Pensionstillskottet till änkepension, som enligt 8 kap. 4 § andra eller tredje stycket lagen om allmän försäkring i detta lagrumms lydelse vid utgången av år 1989 betalas ut med minskat belopp, är det belopp som framkommer om det i första stycket angivna procenttalet minskas i

Pensionstillskottet till ålderspension, omställningspension, särskild efterlevandepension eller änkepension är femtiofyra procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, om inte annat följer av bestämmelserna i andra och tredje styckena *eller i 2 b §.*

¹ Senaste lydelse 1988:884.

² Senaste lydelse 1990:775.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

motsvarande mån. Pensionstillskottet till halv ålderspension är hälften av det pensionstillskott som angetts i första eller andra stycket. För den som har två tredjedelar av hel särskild efterlevandepension eller halv sådan pension eller har änkepension, som med tillämpning av punkt 6 i övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring betalas ut med viss andel av en oreducerad sådan pension, är pensionstillskottet motsvarande andel av det pensionstillskott som angetts i första stycket.

2 a §³

Pensionstillskottet till förtidspension är etthundrafyra procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, om inte annat följer av bestämmelserna i andra stycket.

Pensionstillskottet till förtidspension är etthundrafyra procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, om inte annat följer av bestämmelserna i andra stycket eller i 2 b §.

För den som har två tredjedelar av hel förtidspension eller halv förtidspension är pensionstillskottet motsvarande andel av det pensionstillskott som anges i första stycket. För den som får förtidspension för tid efter det att ålderspension upphört att betalas ut enligt 6 kap. 3 § lagen om allmän försäkring skall pensionstillskottet minskas i motsvarande mån som förtidspensionen minskas enligt 7 kap. 4 § andra stycket lagen om allmän försäkring.

2 b §

Pensionstillskottet till ålderspension, omställningspension, särskild efterlevandepension, änkepension eller förtidspension som enligt bestämmelserna i 5 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring utges med viss andel av oavkortad sådan pension utgör motsvarande andel av det pensionstillskott som anges i 2 eller 2 a §.

³ Senaste lydelse 1990:775.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*3 §⁴

Den som utöver folkpension har tilläggspension i form av ålderspension, änkepension, omställningspension, särskild efterlevandepension eller förtidspension har rätt till pensionstillskott endast i den mån tilläggspensionen inte uppgår till det belopp som följer av 2 eller 2 a §.

Den som utöver folkpension har tilläggspension i form av ålderspension, änkepension, omställningspension, särskild efterlevandepension eller förtidspension har rätt till pensionstillskott endast i den mån tilläggspensionen inte uppgår till det belopp som följer av 2, 2 a eller 2 b §.

Om pensionstillskott till ålderspension eller förtidspension utges med viss andel av oavkortat sådant tillskott till följd av 2 b §, skall vid avräkning enligt första stycket hänsyn tas endast till motsvarande andel av tilläggspension i form av ålderspension eller förtidspension. På motsvarande sätt skall vid avräkning av pensionstillskott till omställningspension, särskild efterlevandepension eller änkepension, som utges med viss andel av oavkortat sådant tillskott till följd av nämnda bestämmelse, hänsyn tas endast till motsvarande andel av tilläggspension i form av omställningspension, särskild efterlevandepension eller änkepension.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om pensionstillskott som avser tid före ikraftträdandet.

⁴ Senaste lydelse 1988:884.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1990:773) om särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn

Härigenom föreskrivs att 1 och 5 §§ lagen (1990:773) om särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Till folkpension i form av ålderspension utges ett särskilt pensionstillägg för år räknat enligt vad som sägs i denna lag.

Till folkpension i form av ålderspension, *som tillkommer den som är bosatt i Sverige*, utges ett särskilt pensionstillägg för år räknat enligt vad som sägs i denna lag.

5 §

För tio tillgodoräknade vårdår är det särskilda pensionstillägget per kalenderår tjugofem procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. För varje vårdår som tillgodoräknas därutöver ökar tillägget med fem procent av basbeloppet.

För den som har börjat ta ut sin ålderspension tidigare eller senare än den månad under vilken han fyller 65 år minskas respektive ökas det särskilda pensionstillägget i motsvarande mån som pensionen skall minskas eller ökas vid förtida och uppskjutet uttag enligt 6 kap. nämnda lag.

Särskilt pensionstillägg till ålderspension, som enligt bestämmelserna i 5 kap. lagen om allmän försäkring utges med viss andel av oavkortad sådan pension, utgör motsvarande andel av det särskilda pensionstillägg som beräknats enligt första och andra styckena.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om särskilt pensionstillägg som avser tid före ikraftträdandet.

5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension

Härigenom föreskrivs att 1 och 4 §§ lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Hustrutillägg utges under de närmare förutsättningar som anges nedan till kvinnor som är födda år 1934 eller tidigare. Rätt till hustrutillägg har en sådan kvinna för tid före den månad då hon fyller sextiofem år, om hon är hustru till någon som uppbär folkpension i form av ålderspension eller förtidspension. För denna rätt förutsätts vidare att hustrun har fyllt sextio år och själv inte uppbär sådan folkpension och makarna varit gifta minst fem år. När det finns särskilda skäl, får hustrutillägg utges även om hustrun inte har fyllt sextio år eller makarna varit gifta kortare tid än fem år.

Hustrutillägg skall, där ej annat följer av vad i 4 § stadgas, för år räknat motsvara skillnaden mellan å ena sidan sammanlagda beloppet av folkpension i form av hel ålderspension till två makar jämte två pensionstillskott till ålderspension enligt lagen om

Föreslagen lydelse

1 §²

Hustrutillägg utges under de närmare förutsättningar som anges nedan till kvinnor *som är bosatta i Sverige och* som är födda år 1934 eller tidigare. Rätt till hustrutillägg har en sådan kvinna för tid före den månad då hon fyller sextiofem år, om hon är hustru till någon som uppbär folkpension i form av ålderspension eller förtidspension. För denna rätt förutsätts vidare att hustrun har fyllt sextio år och själv inte uppbär sådan folkpension och makarna varit gifta minst fem år. När det finns särskilda skäl, får hustrutillägg utges även om hustrun inte har fyllt sextio år eller makarna varit gifta kortare tid än fem år.

Hustrutillägg skall, där ej annat följer av vad i *tredje stycket eller* 4 § stadgas, för år räknat motsvara skillnaden mellan å ena sidan sammanlagda beloppet av folkpension i form av hel ålderspension till två makar jämte två pensionstillskott till ålderspension

¹ Lagen omtryckt 1976:1014.

² Senaste lydelse 1988:883.

Nuvarande lydelse

pensionstillskott samt å andra sidan folkpension i form av hel ålderspension till ogift jämte ett sådant pensionstillskott, ålderspensionerna och pensionstillskotten beräknade för år och under förutsättning att de börjat utgå från och med den månad varunder den pensionsberättigade fyllt sextiofem år.

Föreslagen lydelse

enligt lagen om pensionstillskott samt å andra sidan folkpension i form av hel ålderspension till ogift jämte ett sådant pensionstillskott, ålderspensionerna och pensionstillskotten beräknade för år och under förutsättning att de börjat utgå från och med den månad varunder den pensionsberättigade fyllt sextiofem år.

I fall då mannens ålders- eller förtidspension enligt bestämmelserna i 5 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring utges med viss andel av oavkortad sådan pension, utgör hustrutillägget motsvarande andel av det hustrutillägg som anges i andra stycket.

4 §³

Hustrutillägg minskas med sextio procent och kommunalt bostadstillägg med trettiofem procent av den del av den pensionsberättigades årsinkomst som överstiger 750 kronor för den som är gift och 1 000 kronor för annan.

Minskning skall, där rätt till såväl hustrutillägg som kommunalt bostadstillägg föreligger, göras först å bostadstillägget och därefter å hustrutillägget.

Om hustrutillägg med tillämpning av 1 § tredje stycket skall utges med viss andel av oavkortat sådant tillägg, skall minskning med hänsyn till årsinkomst beräknas på ett oavkortat hustrutillägg och andelsberäkning enligt 1 § tredje stycket göras först på det belopp som framkommer efter denna minskning.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om hustrutillägg som avser tid före ikraftträdandet.
3. Hustrutillägg som utges vid ikraftträdandet skall inte minskas för tiden därefter på grund av den nya bestämmelsen i 1 § tredje stycket.

³ Senaste lydelse 1990:777.

1 Inledning

1.1 Allmän bakgrund

Riksdagen fastställde under våren 1988 med anledning av en proposition från regeringen (prop. 1987/88:66, UU 1987/88:24, rskr. 245) riktlinjer för Sveriges deltagande i tillskapandet av ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, som skulle omfatta de länder som tillhör de Europeiska Gemenskaperna (EG) och Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA). Enligt dessa riktlinjer skulle målet för integrationsarbetet vara att bredda och fördjupa samarbetet med EG. Ett syfte med detta närmande till EG angavs vara ett svenskt deltagande i den interna marknad EG avser etablera med utgången av år 1992 på villkor som skulle leda till samma fördelar och åtaganden för medborgare, institutioner och företag i Sverige som det gjorde i EGs medlemsländer.

Efter riksdagsbeslutet tog Sverige tillsammans med övriga EFTA-länder kontakt med EG för att åstadkomma ett breddat och fördjupat samarbete. Detta har resulterat i att EFTA-länderna gemensamt med EG-kommissionen undersökt förutsättningarna för att utvidga samarbetet till att omfatta de s.k. fyra friheterna för varor, tjänster, kapital och personer samt angränsande politikområden genom ett avtal mellan EG och EFTA-länderna om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES). Den fria rörligheten för personer aktualiserar frågan hur den sociala tryggheten skall samordnas för personer som flyttar mellan olika länder som ingår i det avsedda samarbetsområdet.

Under våren 1989 antog riksdagen ett betänkande av utrikesutskottet om Sverige och den västeuropeiska integrationen (UU 1988/89:19), i vilket målen fastslogs för Sveriges pågående och förestående kontakter med EG.

Efter ett omfattande förberedande kartläggningsarbete inleddes de formella förhandlingarna om ett EES-avtal i juni 1990. Den gemensamma legala basen i avtalet om EES är relevanta delar av EGs regelverk. Målsättningen är att ett EES-avtal skall kunna träda i kraft den 1 januari 1993, dvs. samtidigt som EGs inre marknad fullbordas.

De mål som angavs av riksdagen i de båda nämnda betänkanterna om Sverige och den västeuropeiska integrationen (UU 1987/88:24 och 1988/89:19) har legat till grund för Sveriges deltagande i de förhandlingar som förts mellan EG och EFTA-länderna om att skapa ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde. Riksdagen fastslog därvid att förhandlingarna med EG skulle vara förutsättningslösa och att avsikten borde vara att bredda och fördjupa samarbetet med EG på varje område så långt detta är förenligt med neutralitetspolitiken.

Under hösten 1990 förklarade regeringen i en skrivelse till riksdagen (skr. 1990/91:50) att den eftersträvade ett nytt riksdagsbeslut om Europapolitiken som tydligare och i mer positiva ordalag skulle klargöra Sveriges ambitioner att bli medlem av EG. Riksdagen har därefter i december 1990 uttalat att Sverige bör eftersträva att bli medlem i EG med bibehållen neutralitetspolitik samt att regeringen efter en samlad bedömning av de utrikes- och säkerhetspolitiska faktorerna och efter samråd i utrikesnämnden bör kunna lämna in en svensk ansökan om medlemskap (1990/91:UU8, rskr. 74). En sådan ansökan har regeringen överlämnat till EGs ministerråd den 1 juli 1991.

Förhandlingarna mellan EG och EFTA-länderna resulterade i oktober 1991 i att parterna enades om ett utkast till ett EES-avtal. Sedan EG-domstolen i ett yttrande över utkastet framställt erinringar i vissa hänseenden återupptogs förhandlingarna, och dessa utmynnade i februari 1992 i att parterna kom överens om ett på vissa punkter reviderat EES-avtal. Förhoppningen är att detta avtal kan undertecknas någon gång under våren 1992, och avsikten är att det efter ratificering skall träda i kraft den 1 januari 1993.

Med utgångspunkt från riksdagsbehandlingen våren 1988 av den nämnda propositionen om Sverige och den västeuropeiska integrationen utfärdade regeringen särskilda direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att beakta EG-aspekter i sitt utredningsarbete (dir. 1988:43). Mot denna bakgrund har pensionsberedningen (S 1984:03) i sitt slutbetänkande (SOU 1990:76) Allmän pension tagit upp frågor angående EGs regler i förhållande till den svenska pensionslagstiftningen. Pensionsberedningen har därvid konstaterat att den EG-förordning, nr 1408/71, som reglerar den sociala tryggheten för personer som flyttar inom gemenskapen bygger på fyra grundläggande principer: likabehandlingsprincipen, sammanläggningsprincipen, exportabilitetsprincipen och proratatemporis-principen.

Enligt pensionsberedningens uppfattning står det svenska regelsystemet vad beträffar allmän tilläggspension (ATP) i god överensstämmelse med bestämmelserna i EGs förordning. Den i huvudsak enda punkt där en utvidgad tillämpning bedöms erforderlig gäller vissa övergångsregler för personer som inte hunnit tjäna in pensionspoäng för minst 30 år till följd av sin ålder när systemet infördes.

Betydligt större problem skulle enligt pensionsberedningen uppkomma inom folkpensioneringen vid en anslutning till bestämmelserna i EGs förordning 1408/71. De nuvarande svenska reglerna för folkpension ger svenska medborgare rätt till folkpension på förmånligare villkor än utländska medborgare och statslösa, eftersom det för den senare kategorin krävs att en viss kvalifikationstid är uppfylld innan förmåner utbetalas. På samma sätt uppfyller inte folkpensioneringen kraven enligt exportabilitetsprincipen. Någon ovillkorlig rätt att erhålla folkpension vid bosättning utomlands gäller inte ens för svenska medborgare. De skiljaktigheter som här föreligger mellan å ena sidan svenska och å andra sidan utländska medborgare, vilka enligt svensk lag aldrig kan uppbära folkpension vid

bosättning utomlands, innebär en avvikelse även från likabehandlingsprincipen.

Om principerna i EG-förordningen skulle tillämpas på de nuvarande reglerna för den svenska folkpensioneringen skulle detta medföra att den som en gång beviljats folkpension skulle ha rätt att exportera pensionen vid flyttning till ett EG-land. Bestämmelserna i EG-förordningen torde enligt pensionsberedningen dessutom få tolkas så, att rätt till svensk folkpension skulle tillkomma alla som är medborgare i något EG-land och bosatta inom EGs område, under förutsättning att de någon gång i sitt liv varit bosatta i Sverige. Sådana konsekvenser skulle innebära mycket långtgående åtaganden för försäkringen för folkpension, vilka knappast kan anses acceptabla.

Pensionsberedningen har i sitt betänkande lämnat ett förslag till principlösning av de problem som folkpensionsförsäkringen ställs inför om EGs förordning 1408/71 skall tillämpas på försäkringen. Denna lösning går ut på att särskilda regler införs om intjänande av rätt till folkpension på grundval av bosättning i Sverige. I kapitel 5 lämnar vi en översiktlig redogörelse för detta principförslag av pensionsberedningen.

1.2 Utredningsuppdraget

Utredningens direktiv framgår av vad dåvarande chefen för socialdepartementet anförde vid regeringssammanträde den 17 januari 1991 i samband med att hon bemyndigades att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utforma förslag till lagstiftning angående folkpension m.m. enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring vid ett utvidgat europeiskt samarbete.

I direktiven (dir. 1991:2) ges inledningsvis som bakgrund en redogörelse för Sveriges deltagande i det västeuropeiska integrationsarbetet och för pensionsberedningens överväganden angående de förändringar som måste göras i den svenska lagstiftningen angående folkpension m.m. om principerna i EG-förordningen 1408/71 skall tillämpas på den svenska pensionslagstiftningen. Enligt departementschefens uppfattning visade pensionsberedningens överväganden på behovet av en närmare genomgång av reglerna inom den allmänna pensionsförsäkringen i Sverige inför en närmare anknytning till den Europeiska Gemenskapen, EG.

Enligt direktiven bör utredningen med utgångspunkt från pensionsberedningens överväganden och förslag beträffande EGs regler i relation till den svenska pensionslagstiftningen utarbeta förslag till de ändringar som behöver göras i denna jämte erforderliga övergångsbestämmelser.

Departementschefen erinrar om att pensionsberedningen i sitt betänkande anvisat ett förslag till principlösning i fråga om folkpensioneringen. Enligt hennes mening är denna så genomarbetad att den kan utgöra grunden för ett lagförslag. Utredningen bör därför utarbeta förslag till ändringar i lagen (1962:381) om allmän försäkring av innebörd att en särskild intjänandetid införs för rätten till folkpension.

I utredningens uppdrag ingår även att i detta avseende föreslå särregler för flyktingar. Det erinras om att ett syfte med den av pensionsberedningen föreslagna regleringen är att undvika överkompensation i pensionshänseende genom att en person samtidigt kan uppbära oreducerad pensionsförmån från mer än ett land. Den som flyttar från ett land till ett annat förutsätts kunna tjäna in pensionsrättigheter i det nya landet och på så vis kunna förstärka sitt försäkringsskydd i samband med pensionering. Denna förutsättning är dock sällan uppfylld för flyktingar, som i samband med flykten tvingats att lämna sina eventuellt intjänade pensionsrättigheter bakom sig i det land de flydde ifrån. I detta sammanhang åläggs utredningen att belysa konsekvenserna av ett införande av särregler dels för flyktingar enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529), dels för övriga utländska medborgare som fått uppehållstillstånd i Sverige och som omfattas av det statliga flyktingmottagandet.

Ytterligare har utredningen genom direktiven fått i uppgift att utarbeta särskilda övergångsregler dels för personer som vid övergången till ett nytt regelsystem redan uppbär folkpension enligt då gällande regler, dels för dem som under en övergångstid efter det att de nya reglerna träder i kraft skulle fått rätt till folkpension enligt nuvarande lagstiftning. I uppdraget ingår också att analysera den sistnämnda gruppens omfattning och hur den påverkas av förändrade regler enligt den modell som angetts av pensionsberedningen.

Utredningen bör enligt direktiven även studera de krav på bosättning i Sverige för rätt till olika förmåner som tillämpas inom andra delar av socialförsäkringen och lämna förslag till sådana lagändringar som bedöms nödvändiga för förmåner som enligt EG-reglerna omfattas av exportabilitetsprincipen.

Härutöver åläggs utredningen i direktiven att bearbeta vissa lagförslag som utarbetats av riks-försäkringsverket och samordna förslagen med utredningens förslag beträffande folkpensioneringen. Riks-försäkringsverkets förslag har redovisats i en särskild rapport till regeringen den 31 maj 1990 angående möjligheterna att utvidga den skyddade personkretsen enligt den allmänna försäkringen och anslutande förmånssystem. Rapporten, som har utarbetats mot bakgrund av de krav som ett utvidgat europeiskt samarbete ställer på den svenska lagstiftningen, har remissbehandlats och har tillsammans med de inkomna remissynpunkterna överlämnats till utredningen.

I direktiven anförs slutligen att utredningen skall redovisa de finansiella konsekvenserna för pensionssystemet. Utredningen har i sitt arbete även i övrigt att beakta de generella direktiven (dir. 1984:5) angående utredningsförslagets inriktning. Enligt dessa direktiv skall alla förslag kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser.

1.3 Utredningsarbetet

Vi påbörjade vårt arbete våren 1991. Vårt uppdrag innebär att vi skall redovisa förslag till en anpassning av regelsystemet för främst folkpensioneringen men även beträffande socialförsäkringen i övrigt till EGs regler på området. Denna anpassning måste, som framgått av avsnitt 1.1 och som vi också kommer att utveckla ytterligare i det följande, vara genomförd i den svenska lagstiftningen senast i samband med att ett EES-avtal träder i kraft och EGs regelsystem för samordning av systemen för social trygghet därmed blir gällande i Sverige. Avsikten är att ett EES-avtal skall börja tillämpas med verkan fr.o.m. den 1 januari 1993. En proposition med förslag till nödvändiga ändringar i lagen (1962:381) om allmän försäkring och därtill anslutande författningar måste därför föreläggas riksdagen i god tid före denna tidpunkt.

Med hänsyn härtill har vårt arbete fått bedrivas med skyndsamhet och under viss tidspress. De förslag som vi nu lägger fram har därför inte i alla delar kunnat bli så genomarbetade som hade varit önskvärt, och det finns punkter på vilka mer djupgående överväganden och konsekvensanalyser hade varit motiverade. En ytterligare orsak härtill är att det så sent som kring årsskiftet 1991-1992 beslutats omfattande ändringar i EGs förordning 1408/71, vilka avser områden av stor betydelse för det uppdrag vi haft. Vi har därför fått försöka att alldeles i slutskedet av vårt arbete skaffa en överblick över dessa ändringar och att överväga konsekvenserna av dem för den svenska pensionslagstiftningen. Detta arbete har fått bedrivas brådsnande och har inte kunnat göras så genomgripande som hade varit önskvärt. Den lagstiftning som vi nu föreslår bör mot bakgrund av det sagda i vissa avseenden ses som tillfälliga lösningar, som kan behöva överarbetas och justeras efter en tid sedan erfarenheter vunnits vid tillämpningen av de nya lagreglerna.

Vi har, bl.a. med beaktande av tidsaspekten, valt att bedriva vårt arbete i två etapper. Föreliggande betänkande begränsas till att avse våra överväganden och förslag i fråga om folkpensioneringen och försäkringen för tilläggspension. I ett kommande betänkande senare i år har vi för avsikt att ta upp återstående delar av utredningsuppdraget. Vad vi där kommer att behandla är således konsekvenserna av EGs regler i fråga om samordning av olika länders system för social trygghet med avseende på andra socialförsäkringsförmåner än folk- och tilläggspension.

Under tiden för vårt hittillsvarande arbete har vi haft kontakter med olika myndigheter och organisationer för att få del av upplysningar av betydelse för uppdraget. Bl.a. har vi sålunda sammanträffat med företrädare för riksförsäkringsverkets pensionsenhet. Företrädare för utredningen har vidare företagit ett studiebesök i Bryssel och där överlagt med representanter för EGs Administrativa kommission för social trygghet för migrerande arbetare i frågor om bl.a. tolkningen och tillämpningen av EGs förordning 1408/71.

2 Gällande regler om allmän pension

2.1 Nuvarande lagstiftning i Sverige

Den allmänna pensioneringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) omfattar folkpension och tilläggspension (ATP). Inom båda dessa system utgår pension i form av ålderspension, förtidspension och efterlevandepension (barnpension, omställningspension, särskild efterlevandepension och - med stöd av övergångsregler - änkepension). Dessutom finns de särskilda folkpensionsförmånerna handikappersättning, vårdbidrag och - övergångsvis - barntillägg. Särskilda lagar vid sidan av AFL innehåller regler om pensionstillskott, som kan utbetalas till pensionstagare som saknar eller har bara låg ATP-pension, särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn, kommunalt bostadstillägg, som är inkomstprövat och kan utges som ett bidrag till pensionstagarens bostadskostnader, samt - övergångsvis utgivet - hustrutillägg. Inom ramen för den allmänna pensioneringen faller också delpensioneringen, som regleras genom lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring och som ger rätt till ersättning för förvärvsarbete som trappar ned sitt arbete inför övergången till ålderspension.

Såväl folk- som tilläggspensioneringen är obligatorisk och omfattar i princip hela befolkningen. Genom folkpensioneringen ges ett grundskydd vid ålderdom, långvarig sjukdom, gravt handikapp m.m. Ålders- och förtidspension utges här med enhetliga belopp som är desamma för alla och således oberoende av den försäkrades tidigare inkomster, avgiftsbetalning, försäkringstid etc. ATP-systemet är däremot uppbyggt på så sätt att pensionsförmånerna i princip bestäms av de inkomster som den försäkrade haft under den yrkesverksamma delen av livet och av det antal år under vilka han förvärvsarbetat. Pensionsgrundande för ATP är inkomsten till den del den överstiger det s.k. basbeloppet för året och uppgår till högst 7,5 gånger detta basbelopp. Pensionen utgör 60 % av genomsnittet av den pensionsgrundande inkomsten för de 15 bästa inkomståren. Enligt huvudregeln krävs 30 år med pensionsgrundande inkomst för att rätt skall föreligga till oavkortad tilläggspension. Vid färre sådana år reduceras pensionen proportionellt.

Rätt till *folkpension* tillkommer svenska medborgare som är bosatta i Sverige. Pension utbetalas i dessa fall utan hänsyn till bosättnings- eller försäkringstidens längd.

Även utländska medborgare (och statslösa) som är bosatta i Sverige har rätt till folkpension på samma villkor och med samma tilläggförmåner som svenska medborgare. En förutsättning härför är dock att personen i

fråga har varit bosatt i Sverige viss minsta tid. För ålderspension krävs att den försäkrade har varit bosatt i Sverige sedan minst fem år och efter fyllda 16 år varit bosatt här under sammanlagt minst tio år. Förtidspension utges till en utlänning, om denne antingen är bosatt i Sverige sedan minst fem år eller, om han är bosatt här sedan kortare tid än fem år, har varit normalt arbetsför oavbrutet minst ett år under bosättnings tiden. För efterlevandepension gäller enligt särskilda regler en kvalifikationstid om fem år (vuxna efterlevande) resp. sex månader (barn). Härvid fordras antingen att den avlidne omedelbart före sin död hade varit bosatt i Sverige minst fem år (resp. sex månader) och den efterlevande vid dödsfallet var bosatt här i landet eller att den efterlevande är bosatt i Sverige sedan minst fem år (resp. sex månader) och den efterlevande eller den avlidne vid dödsfallet var bosatt här (5 kap. 4 § AFL). Om en utlänning enligt vad ovan sagts är berättigad till förtidspension eller särskild efterlevandepension, ersätts denna automatiskt av ålderspension då han uppnår 65 års ålder, även om han då inte har uppfyllt den särskilda kvalifikationstiden för rätt till ålderspension (5 kap. 5 § AFL).

Vid bosättning utomlands är svenska medborgare, som har rätt till tilläggspension, berättigade till folkpension i förhållande till det antal år för vilka de tillgodoräknats pensionspoäng vid beräkningen av ATP. Om pensionspoäng har tillgodoräknats för minst 30 år, utges folkpension med oavkortat belopp. I annat fall utbetalas folkpensionen med så stor andel därav som svarar mot förhållandet mellan det antal år för vilka pensionspoäng har tillgodoräknats och talet 30. Med poängår jämställs bl.a. år före år 1960 för vilket beräknats till statlig inkomstskatt taxerad inkomst för den försäkrade eller uttagits sjömansskatt (5 kap. 2 och 3 §§ AFL). Vid bosättning utomlands utges bara folkpension i form av grundpension men däremot inte t.ex. pensionstillskott eller kommunalt bostadstillägg.

Några lagregler som ger utländska medborgare rätt till folkpension vid bosättning utomlands finns inte. Bestämmelser härom finns dock i de socialförsäkringskonventioner som ingåtts mellan Sverige och andra länder. Sådana konventioner gäller i förhållande till samtliga nuvarande medlemsstater i EG och EFTA, med undantag för Irland och Belgien (med vilket land en konvention dock träffats för en tid sedan men som ännu inte ratificerats) samt Liechtenstein. I regel ger dessa konventioner medborgare i den andra staten rätt till folkpension utomlands på samma villkor som svenska medborgare har enligt lagstiftningen.

I fråga om såväl svensk som utländsk medborgares rätt till folkpension finns vissa *dispensregler* som kan åberopas av den som flyttar utomlands sedan han beviljats folkpension i Sverige men som inte uppfyller villkoren för rätt till pension vid bosättning utanför Sverige. Enligt dessa dispensregler kan folkpension fortsätta att utbetalas om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som oskäligt att dra in pensionen eller om den pensionsberättigade vistas utomlands för vård av hälsan eller för behandling av sjukdom och det finns skälig anledning att anta att vården eller behandlingen har avsevärd betydelse för honom.

Rätten till *tilläggspension* är inte beroende av svenskt medborgarskap eller bosättning här i landet. Sådan pension utbetalas alltså oavsett om den

försäkrade eller dennes efterlevande är bosatt i Sverige eller utomlands. För rätt till pension krävs dock att den försäkrade tillgodoräknats pensionspoäng för minst tre år.

En närmare redogörelse för innebörden av de nuvarande svenska reglerna lämnas i bilaga A.

2.2 Regler i andra länder

Pensionssystemen i de olika medlemsländerna inom EG bygger i regel helt eller nästan helt på principen om intjänande av pensionsrätt genom förvärvsarbete eller avgiftsbetalning. I princip är det enbart i två av EGs medlemsländer som det finns pensionsregler som har likhet med folkpensioneringen i Sverige. Dessa två länder är Danmark och Nederländerna. I det följande lämnas en kortfattad översikt över dessa länders pensionsregler i frågor som är av betydelse för förvärvsarbete m.fl. som flyttar från ett land till ett annat, s.k. migrerande arbetstagare. En motsvarande översikt ges över reglerna i Norge, även om detta land inte tillhör EG. Pensioneringen i Norge har nämligen mycket stora likheter med den svenska allmänna pensioneringen. I det avseende som här berörs skiljer sig dock de norska reglerna från de svenska, och det kan därför vara av intresse att se hur regelsystemet i detta hänseende är utformat i Norge.

2.2.1 Danmark

Den allmänna pensioneringen i Danmark består av grundpensioner (s.k. sociala pensioner) och tilläggspensioner (ATP). Den sociala pensioneringen är allmän och obligatorisk, och pensioner utbetalas oavsett om den försäkrade tidigare har förvärvsarbetat eller inte. De består av enhetliga grundbelopp och olika tillägg. Pension, som är inkomstprövad, utbetalas i form av bl.a. folkpension (ålderspension) och förtidspension.

Förmånerna från tilläggspensioneringen utgörs av ålderspension och efterlevandepension. Pensionerna är inte inkomstrelaterade utan utgår med enhetliga belopp. Av betydelse för pensionens storlek är dock det antal år varunder avgift betalats.

En grundläggande förutsättning för rätt till social pension är att mottagaren är dansk medborgare. Undantag görs dock från kravet på medborgarskap för personer som varit bosatta i Danmark under minst tio år mellan fyllda 15 och 67 år, om minst fem av dessa år infaller i direkt anslutning till den tidpunkt då pension skall börja utbetalas eller senast när personen fyller 67 år. Även flyktingar som har fått uppehållstillstånd i Danmark på grundval av vissa regler i den danska utlänningslagen undantas från villkoret om medborgarskap. Enligt dessa regler (7 och 8 §§ i den danska utlänningslagen) ges uppehållstillstånd till en utlänning som omfattas av FNs konvention den 28 juli 1951 om flyktingars rättsliga ställning (konventionsflykting). Uppehållstillstånd ges även till en utlänning

som inte är konventionsflyktning, men beträffande vilken det av liknande skäl som anges i konventionen eller av andra tungt vägande skäl inte bör krävas att han återvänder till sitt hemland. En utlänning som kommer till Danmark som ett led i ett avtal med FNs flyktingkommissarie eller liknande internationella avtal har också rätt till uppehållstillstånd enligt den danska utlänningslagen.

Undantag från villkoret om medborgarskap görs även för bl.a. arbetstagare och självständigt förvärvsverksamma personer som är medborgare i annat EG-land eller som är statslösa eller flyktingar och bosatta i ett EG-land, med hänsyn till de förpliktelser som enligt förordning 1408/71 följer av Danmarks medlemskap i EG. Undantag görs även till följd av regler enligt socialförsäkringskonvention med annat land (bl.a. med övriga nordiska länder).

En ytterligare förutsättning för att social pension skall kunna tillerkännas och utbetalas till någon är att denne är bosatt i Danmark eller arbetar ombord på danskt fartyg. Detta villkor gäller dock inte för danska medborgare som har fyllt 67 år och som har varit bosatta i Danmark i minst 30 år mellan fyllda 15 och 67 år. Vidare finns en särskild regel som medger export av en löpande pensionsförmån. Danska medborgare kan nämligen, om de flyttar utomlands efter att ha beviljats social pension, behålla rätten till pension under förutsättning att de efter fyllda 15 år har varit bosatta i Danmark i minst tio år omedelbart före den tidpunkt då pension började utges eller senast vid fyllda 67 år. Dessutom kan dispens från kravet på bosättning i Danmark ges också i andra fall (för danska och utländska medborgare), om särskilda omständigheter talar för det och det rör sig om en löpande pensionsförmån.

De angivna reglerna om bosättningskrav gäller inte beträffande danska och utländska medborgare som omfattas av EGs förordning 1408/71 och som är bosatta i ett annat EG-land under förutsättning att de har intjänat rätt till social pension i Danmark.

Ett annat krav för pensionsrätt är att mottagaren har varit bosatt i Danmark under minst tre år mellan fyllda 15 och 67 år.

Pensionsrätt intjänas på grundval av tid för bosättning i Danmark. Oreducerad ålderspension utges som regel endast till personer som varit bosatta i Danmark i minst 40 år mellan fyllda 15 och 67 år. Vid kortare tids bosättning reduceras pensionen med motsvarande antal 40-delar.

I fråga om pension före 67 års ålder (den allmänna pensionsåldern) gäller särskilda regler för rätten att erhålla oreducerad förmån. Det krävs här en bosättnings tid i Danmark som utgör minst 4/5 av åren från fyllda 15 år till den tid från vilken pension skall börja utges. Är detta villkor inte uppfyllt fastställs pensionen till vad som motsvarar förhållandet mellan bosättnings tiden och 4/5 av tiden från fyllda 15 år till tidpunkten varifrån pensionen utges. Om en förtidspensionär fått pensionen reducerad enligt denna regel, reduceras även ålderspensionen från fyllda 67 år i samma mån. De nu beskrivna reglerna gäller förtidspension. Några efterlevandepensioner för barn eller vuxna finns inte i Danmark inom ramen för den sociala pensioneringen.

Vid tillämpning av de angivna reglerna likställs med tid för bosättning i Danmark tid för arbete på danskt fartyg, vistelse i utlandet såsom utsänd representant för dansk offentlig myndighet eller i övrigt såsom verksam i offentligt danskt intresse, vistelse utomlands såsom anställd i ett danskt företags filial eller dotterbolag samt vistelse i utlandet för utbildning.

Vid bestämmande av bosättnings tid för en person som omfattas av särreglerna för flyktingar likställs tid för bosättning i hemlandet eller i annat land, i vilket han varit ansedd som flykting, med tid för bosättning i Danmark. Denna regel gäller dock endast beträffande tid för vilken rätt till pension från hemlandet eller från annat land, i vilket han varit ansedd som flykting, inte föreligger. Den gäller vidare enbart så länge flyktingen bor i Danmark. Om han flyttar från Danmark och har rätt till export av pensionen erhåller han bara den del av pensionen som är beräknad efter den faktiska bosättnings tiden i Danmark.

EG:s förordning 1408/71 gäller till förmån för arbetstagare och självständigt förvärvsverksamma. För danskt vidkommande har i anslutning här till förordnats att som arbetstagare skall i denna mening anses personer som är anställda i en arbetsgivares tjänst och som omfattas av lagen om arbetsmarknadens tilläggspension. Somsjälvständigt förvärvsverksam anses varje person som enligt lagen om dagpenning vid sjukdom eller födsel har rätt till förmån på grundval av annat förvärvsarbete än anställning.

2.2.2 Nederländerna

Den allmänna pensioneringen i Nederländerna omfattar bl.a. en ålders-, invalid- och efterlevandepensionering av folkpensionskaraktär. Denna pensionering täcker från 15 års ålder alla i Nederländerna bosatta personer oberoende av medborgarskap. Den allmänna pensionsåldern är 65 år. Ålderspension utges med enhetsbelopp som är oberoende av den försäkrades inkomster och erlagda avgifter under den aktiva tiden.

Rätt till ålderspension förvärfvas genom bosättning mellan 15 och 65 års ålder. För att få oreducerad ålderspension krävs att man varit försäkrad under alla dessa 50 år. För varje år som felas reduceras pensionen med 2 %. För att undvika sådan reduktion kan emellertid personer som normalt skulle vara försäkrade, t.ex. holländska medborgare som är bosatta utomlands, betala frivilliga avgifter.

2.2.3 Norge

Den allmänna pensioneringen i Norge regleras genom 1966 års lov om folketrygd. Pensionsförmånerna består av grundpensioner och tilläggspensioner. Grundpensionerna fastställs utan hänsyn till tidigare inkomster. Tilläggspensionerna grundas på inkomst av förvärvsverksamhet och intjänas efter ett system med pensionspoäng. Tilläggspensionernas storlek är beroende av intjänandetidens längd.

Försäkrade är i princip alla som är bosatta eller arbetar i Norge, oavsett medborgarskap. Enligt särskilda regler är också vissa personer som är

bosatta utanför Norge försäkrade enligt lagen om folketrygd. Detta gäller bl.a. norska medborgare som arbetar ombord på norska fartyg eller hos norskt civilt luftfartssällskap eller såsom av norska staten avlönad tjänsteman i utlandet.

Grundpension utges i Norge på grundval av försäkringstid, s.k. trygdetid. Som sådan tid räknas tid varunder någon efter fyllda 16 år varit försäkrad för rätt till pension. Trygdetid beräknas t.o.m. det år då den försäkrade fyller 66 år samt, under förutsättning att pensionspoäng för beräkning av tilläggspension då tillgodoräknats, även för de år då den försäkrade fyller 67, 68 eller 69 år.

För beräkningen av grundpension i Norge har nyligen beslutats delvis nya regler. Dessa har i vissa delar trätt i kraft den 1 januari 1990 och i återstående delar den 1 januari 1991.

Rätt till *grundpension i form av ålderspension* föreligger för den som har en trygdetid om minst tre år och som är bosatt i Norge. Detta krav på aktuell bosättning gäller emellertid inte beträffande personer som har varit bosatta i Norge under en tid av minst 20 år. Villkoret gäller inte heller för personer som har rätt till tilläggspension från folketrygden till den del det avser en grundpension beräknad med hänsyn till en trygdetid som motsvarar det antal poängår som ligger till grund för beräkningen av tilläggspensionen.

Storleken av grundpensionen är beroende av den försäkrades trygdetid. För oreducerad grundpension i form av ålderspension fordras en trygdetid om minst 40 år. Är trygdetiden kortare, reduceras ålderspensionen i motsvarande mån.

Till flyktingar och statslösa som är bosatta i Norge kan utges oreducerad grundpension i form av ålderspension utan hänsyn till trygdetidens längd. Som flykting eller statslös anses i detta sammanhang den som av Utländingsdirektoratet har fått bekräftelse på att han omfattas av FNs konventioner av den 28 juli 1951 och den 28 september 1954 om flyktingars och statslösas rättsliga ställning.

Till efterlevande make efter avliden försäkrad utges grundpension i form av ålderspension på grundval av den avlidne makens trygdetid, om detta är fördelaktigare och under förutsättning att den efterlevande uppfyller villkoren för rätt till efterlevandepension.

Rätt till *grundpension i form av invalidpension* föreligger för den som är bosatt i Norge samt varit försäkrad enligt folketrygden under en tid av minst ett år före inträdet av invaliditeten eller som är flykting eller statslös. Kravet på bosättning i Norge gäller dock inte i fråga om den som har en bosättningstid om minst 20 år och inte heller för grundpension som svarar mot tilläggspension (dvs. utges i förhållande till det antal år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng). Också villkoret om ett års trygdetid i Norge före uppkomsten av invaliditet kan åsidosättas. Detta gäller för den som varit försäkrad enligt folketrygden under minst ett år när krav på förmånen framställs och under förutsättning antingen att invaliditeten inträffat före 22 års ålder eller att vederbörande varit försäkrad enligt folketrygden hela tiden efter det att han fyllt 16 år med undantag av en sammanhängande period som inte får överstiga fem år.

Även för oreducerad grundpension i form av invalidpension fordras en trygdetid om minst 40 år. Härvid medräknas som trygdetid tiden från pensionsfallet t.o.m. det kalenderår då vederbörande fyller 66 år enligt särskilda regler. Dessa innebär att hela den angivna tiden räknas som trygdetid under förutsättning att den försäkrade har en trygdetid som motsvarar minst 4/5 av tiden mellan fyllda 16 år och tidpunkten för pensionsfallet eller att detta har inträffat före fyllda 16 år. I annat fall utgör den framtida trygdetiden 40 år minskat med 4/5 av tiden mellan fyllda 16 år och pensionsfallet.

Rätt till *grundpension i form av efterlevandeförmåner* föreligger för efterlevande som är bosatt i Norge, under förutsättning att den avlidne var arbetsför och försäkrad för pension eller uppbar pension enligt lagen om folketrygd under de sista tolv månaderna före dödsfallet. Villkoret är uppfyllt också i fall då den efterlevande själv var arbetsför och försäkrad under den angivna tidsperioden eller är flykting eller statslös. På motsvarande sätt som för ålders- och invalidpension kan efterlevandepension utges även vid bosättning utanför Norge, om antingen den avlidne eller den efterlevande hade bott i Norge under en tid om minst 20 år eller om det gäller grundpension i anknytning till tilläggspension. Även från kravet på arbetsförhet och försäkring under tolv månadersperioden omedelbart före dödsfallet kan göras undantag om vissa andra, i lagen angivna villkor är uppfyllda.

Storleksmässigt beräknas efterlevandepension till make på grundval av den avlidnes faktiska ålders- eller invalidpension eller på den beräknade invalidpension som den avlidne skulle ha fått vid fullständig förlust av arbetsförmågan, dvs. med beaktande av den avlidnes tidigare och beräknade framtida trygdetid enligt reglerna för invalidpension.

2.3 Konventionslösningar

2.3.1 Allmänt

Sverige har ingått konventioner på socialförsäkringsområdet med en rad andra länder. Konventionerna är bilaterala utom den nordiska konventionen, som reglerar de fem nordiska ländernas ömsesidiga förhållanden. Genom konventionerna utsträcks tillämpningen av AFL eller görs undantag från lagens regler i vissa fall (20 kap. 15 § AFL).

Konventioner gäller för närvarande i förhållande till de övriga nordiska länderna, samtliga EG-länder utom Irland och Belgien, med vilket land en konvention dock har ingåtts men ännu inte ratificerats, samt Israel, Jugoslavien, Kanada, Marocko, Schweiz, Turkiet, USA och Österrike. Sverige har också träffat en överenskommelse med den kanadensiska provinsen Québec om social trygghet. Överenskommelsen avser dock endast lagstiftning om tilläggspension, arbetsskadeförsäkring och sjukvårdsförmåner inom sjukförsäkringen.

Genom EES-avtalet kommer reglerna i EGs förordning 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen att gälla inom EES-området. Förordningen reglerar de områden som konventionerna behandlar, varför dessa kommer att upphöra att gälla inom EES-området. Eftersom konventionerna med länder utanför EG- och EFTA-området inte berörs av EES-avtalet och då samtliga konventioner bygger på principer som även återfinns i EG-förordningen, finns det anledning att något beskriva huvuddragen i de nu gällande konventionerna.

Sverige och Österrike ingick år 1975 en överenskommelse om social trygghet. I och med detta avtal infördes nya principer som har varit vägledande för senare ingångna konventioner med länder både inom och utom Europa. En av dessa principer är likabehandling av de fördragsslutande staternas medborgare. Enligt en annan princip får försäkringsperioder som fullgjorts i en av de avtalsslutande staterna sammanläggas med sådana perioder som fullgjorts i den andra staten för uppfyllande av det krav på minsta försäkringstid som enligt det ena landets lagstiftning gäller för rätt till en förmån. Enligt vissa konventioner, t.ex. konventionen med Italien, får även försäkringsperioder i ett tredje land beaktas.

Samtliga konventioner innehåller regler om rätt till export av förmåner, vilket innebär att en förmån inte får vägras, ändras eller minskas på grund av att mottagaren bosätter sig i annat land än det i vilket rätten till förmånen har intjänats. Flera konventioner innehåller bestämmelser om utbetalning av förmåner vid bosättning även i tredje land.

En viktig del av konventionerna upptar bestämmelser om tillämplig lagstiftning. Enligt de flesta utomnordiska konventioner omfattas de personer på vilka konventionerna är tillämpliga av lagstiftningen i det land där de är sysselsatta. Detta gäller enligt en del konventioner även om personerna är bosatta i det andra avtalsslutande landet.

I samtliga konventioner finns regler om utsända, som till en del modifierar principen om tillämpning av sysselsättningslandets lagstiftning. Reglerna om utsända innebär att en arbetstagare som sysselsätts i en fördragsslutande stat och som utsänds av sin arbetsgivare för att utföra arbete för arbetsgivarens räkning i en annan fördragsslutande stat skall även under tjänstgöringen i det andra landet omfattas av det utsändande landets lagstiftning. Enligt vissa konventioner gäller detta endast om utsändningstiden inte överstiger viss angiven längd, medan enligt andra konventioner utsändningsreglerna alltid gäller under viss period. Utsändningstiderna varierar mellan konventionerna från 12 månader upp till 60 månader. Enligt de flesta av konventionerna omfattas endast arbetstagaren och inte även dennes medföljande familj av utsändningsreglerna.

Särskilda bestämmelser om tillämplig lagstiftning gäller enligt konventionerna även för sjömän och resande personal. Beträffande de förstnämnda omfattas de i regel av lagstiftningen i det land vars flagga fartyget för. För resande personal vid järnvägs- eller vägtrafikföretag eller flyglinjer, som arbetar i flera avtalsslutande länder, gäller lagstiftningen i det avtalsslutande land där företaget har sitt säte eller, enligt den nordiska konventionen, där den anställda har sin fasta stationeringsort. Undantag

härifrån förekommer enligt olika konventioner om personen är bosatt i det andra avtalsslutande landet eller anställd vid en filial som företaget har i detta land, i vilka fall lagstiftningen i bosättningslandet resp. det land där filialen finns skall gälla.

I flera utomnordiska konventioner finns bestämmelser om att medborgare i den andra staten som är bosatta i Sverige är likställda med svenska medborgare i fråga om rätt till folkpensionsförmåner under förutsättning av viss minsta bosättningsperiod i Sverige. Dessa kvalifikationsperioder överensstämmer med de som uppställs enligt AFL beträffande utländska medborgares rätt till folkpension vid bosättning här i landet (5 kap. 4 § AFL).

Samtliga utomnordiska konventioner innehåller också regler om rätt för medborgare i den andra staten, som inte uppfyller kraven enligt AFL för rätt till folkpension men som förvärvat arbetat i Sverige och tillgodoräknats pensionspoäng inom ATP, att, oavsett om de är bosatta inom eller utom Sverige, erhålla folkpension enligt de regler som gäller för svenska medborgare som är bosatta utomlands, dvs. i förhållande till det antal år för vilka pensionspoäng tillgodoräknats (5 kap. 2 § AFL). Handikappersättning, som inte utgår som tillägg till folkpension, liksom pensionstillskott och inkomstprövade folkpensionsförmåner utbetalas dock endast vid bosättning i Sverige. För uppfyllande av kravet i den svenska lagstiftningen på minst tre år med pensionspoäng får enligt konventionerna sammanläggning ske med försäkringsperioder i det andra landet.

Den *nordiska konventionen* den 5 mars 1981 om social trygghet bygger på huvudprincipen att nordiska medborgare skall ha ett fullständigt socialt skydd var de än befinner sig i Norden. En annan princip enligt konventionen är att den som är bosatt i ett nordiskt land skall omfattas av lagstiftningen i bosättningslandet. Detta gäller dock inte för den som är anställd i annat nordiskt land än bosättningslandet i fråga om förmåner som är beroende av förvärvsarbete eller inkomst av sådant arbete, i vilket avseende sysselsättningslandets lagstiftning gäller.

För en nordisk medborgare som är bosatt i annat nordiskt land än hemlandet gäller enligt konventionen att han efter viss tids bosättning har rätt till grundpension från bosättningslandet på samma villkor som landets egna medborgare. För rätt till ålderspension fordras minst tre års oavbruten vistelse i landet. Invalidpension kan utges efter samma kvalifikationsperiod eller efter minst ett års oavbruten vistelse om den pensionssökande under denna tid har varit i stånd att utöva normal förvärvsverksamhet under en sammanhängande tid av minst ett år. För rätt till efterlevandepension krävs antingen att den efterlevande oavbrutet vistats i landet i minst tre år eller att den efterlevande var bosatt i landet och den avlidne vid sin död uppbar invalidpension från landet eller uppfyllde ovan angivna villkor för rätt till invalidpension.

Grundpension utgår enligt konventionen på grundval av den pensionsberättigades sammanlagda bosättningsperiod i de nordiska länderna under aktiv ålder. Uppgår bosättningsperioden till 40 år utgår grundpension utan avkortning med hänsyn till bosättningsperiod. I annat fall utgår grundpension med minst 1/40 för varje bosättningsår. Om pension börjar utgå innan den

pensionsberättigade uppnår den allmänna pensionsåldern, tillgodoräknas även tid fram till tidpunkten för inträdet i pensionsåldern. Efterlevandepension till make utgår med hänsyn till den avlidnes på motsvarande sätt beräknade bosättningstid, om denna är längre än den pensionsberättigades. Detsamma gäller ålderspension till efterlevande som skulle varit berättigad till efterlevandepension om vederbörande inte uppnått pensionsåldern. Barnpension utgår oavsett bosättningstidens längd alltid utan avkortning.

Vid flyttning till annat nordiskt land får utgående grundpension behållas tills villkoren i konventionen eller den nationella lagstiftningen för rätt till grundpension i inflyttningslandet är uppfyllda. Inträffar efter flyttning från ett land ett pensionsfall innan sådan tid förflutit att grundpension kan utgå från inflyttningslandet, skall pension tills vidare utgå från det land där tidsvillkoren för rätt till grundpension senast uppfyllts.

2.3.2 Förslag till ny nordisk konvention

Med anledning av EES-avtalet har förhandlingar förts mellan de nordiska länderna om en ändring av den nuvarande nordiska konventionen för att anpassa den till EGs regelsystem. Dessa förhandlingar har hösten 1991 resulterat i att det utarbetats ett förslag till en ny nordisk konvention om social trygghet. Avsikten är att denna med verkan fr.o.m. den 1 januari 1993 skall ersätta 1981 års nordiska konvention. Förslaget har remissbehandlats i Sverige och en proposition på grundval av det är planerad att överlämnas till riksdagen under våren 1992.

Enligt förslaget är den nya nordiska konventionen uppbyggd med utgångspunkt från EGs förordning 1408/71, som i och med EES-avtalets ikraftträdande kommer att gälla också beträffande förhållandet de nordiska länderna emellan. EG-förordningen kommer därefter att i mycket träda i stället för de regler som hittills getts i den nu gällande nordiska konventionen. I förslaget till ny konvention upptas bestämmelser som utgör tillägg till EGs förordning 1408/71. Bl.a. omfattar konventionsförslaget en vidare personkrets än EG-förordningen i och med att det täcker alla som är bosatta i Norden och inte anknyter till förvärvsverksamhet. På grundpensionsområdet innebär den nya konventionen dock det väsentliga undantaget att reglerna där avser enbart medborgare i de nordiska länderna.

Den nya konventionen kommer således att i första hand vara av betydelse för personer som inte täcks av EG-förordningen: icke förvärvsarbetande, medborgare i länder utanför EES i den mån de är bosatta i Norden, m.fl. Även flyktingar som omfattas av konventionen den 28 juli 1951 och statslösa som omfattas av konventionen den 28 september 1954 kommer att täckas av den nya nordiska konventionen. Som nyss nämnts gäller dock för grundpensioner en inskränkning till nordiska medborgare.

Enligt artikel 6 i konventionsförslaget skall som huvudregel gälla att den som är bosatt i ett nordiskt land skall vara omfattad av lagstiftningen i bosättningslandet. För personer som har anställning i ett annat nordiskt land än det där de är bosatta eller som har anställning i två eller flera nordiska länder eller som tillhör den resande personalen vid flyg- eller

landtransportverksamhet skall dock bestämmelserna i EGs förordning 1408/71 (se avsnitt 4.2) ha motsvarande tillämpning även om dessa regler inte är direkt tillämpliga, t.ex. såvitt gäller förvärvsaktiva som är medborgare i ett land utanför EES-området. Detsamma är fallet beträffande personer som av sin arbetsgivare tillfälligt utsänds från ett nordiskt land för att utföra arbete i ett annat nordiskt land.

På grundpensionsområdet innebär konventionsförslaget väsentliga förändringar i förhållande till den nuvarande konventionen. Medan grundpension i dag - ibland efter en viss övergångstid - utbetalas från bosättningslandet och bara från det landet, innebär EG-reglerna att den pensionsrätt som intjänats i ett land bevaras oavsett var inom EG-området den berättigade är bosatt. Detta betyder att det till personer som bott i mer än ett nordiskt land under den yrkesaktiva delen av livet kommer att utges delvisa (prorata-beräknade) pensioner från dessa länder oberoende av var i Norden den pensionsberättigade är bosatt som pensionstagare.

Enligt artikel 11 i förslaget skall den som är medborgare i ett nordiskt land ha rätt till grundpension från ett annat nordiskt land i fall då pensionsrätt i detta andra land har intjänats på grundval av minst tre års bosättning där. Perioder varunder någon har erhållit pension från ett annat EES-land tas inte i beaktande vid tillämpningen av den regeln. Kravet på minst tre års bosättning kan enligt en särskild bestämmelse i tredje stycket inte uppfyllas genom sammanläggning med bosättningsperioder i annat land. I praktiken kommer denna regel i tredje stycket att bli av betydelse enbart för personer som inte är omfattade av EGs förordning 1408/71, t.ex. studerande som uppehåller sig ett eller två år i ett annat nordiskt land än hemlandet. För dem som täcks av EG-förordningen blir bestämmelserna där tillämpliga, och enligt dessa får sammanläggning ske med försäkrings- och bosättningsperioder i annat EES-land för uppfyllande av ett krav som den uppställda treårsregeln. I fråga om denna kategori kommer det sålunda att vara tillräckligt med en försäkringstid om ett år för att rätt till grundpension i ett nordiskt land skall kunna förvärfvas.

När det gäller beräkningen av och övriga regler för grundpension hänvisas i konventionsförslaget till EG-förordningens bestämmelser och föreskrivs att de skall ha motsvarande tillämpning också när det gäller personer som inte omfattas av förordningen. Med avseende på denna kategori personer finns vidare en regel i artikel 12 som ger dem rätt att uppbära grundpension som intjänats i ett nordiskt land även vid bosättning i annat land inom EES-området. Som nämnts ovan gäller detta dock, liksom de andra reglerna för grundpension, endast nordiska medborgare.

Flera av de nordiska länderna har bestämmelser av innebörd att det vid beräkning av grundpension i form av förtidspension kan medräknas antagen framtida bosättningsstid. Om rätt till sådan beräkning föreligger i mer än ett land, kan resultatet bli att den pensionsberättigade erhåller två eller flera mycket höga - i extremfall oavkortade - grundpensioner. För att undvika konsekvenser av detta slag har i konventionsförslaget upptagits en särskild bestämmelse i artikel 13. Enligt första stycket i denna skall, om vid beräkning av grundpension rätt föreligger till medräknande av framtida bosättningsstid efter tidpunkten för pensionsfallet från mer än ett nordiskt

land, tas hänsyn till enbart en del av den framtida bosättningstiden vid beräkningen i varje land. Denna del skall bestämmas på grundval av de faktiska bosättningstider som beaktas vid pensionsberäkningen efter förhållandet mellan å ena sidan den faktiska bosättningstiden i ett land och å andra sidan den samlade faktiska bosättningstiden i alla länderna. Enligt andra stycket i samma artikel skall bestämmelserna i första stycket ha motsvarande tillämpning vid beräkning av grundpension från ett nordiskt land om den pensionsberättigade har rätt till pension från ett EES-land utanför Norden som beräknas på grundval av ett antagande om försäkringsperioder som skulle ha fullgjorts om pensionsfallet inte hade inträffat. Slutligen föreskrivs i ett tredje stycke att bestämmelserna i artikel 13 skall gälla också beträffande personer som omfattas av EGs förordning 1408/71.

I konventionsförslaget upptas vidare vissa regler med avseende på tilläggspension. En sådan regel (artikel 14) fastslår att EG-reglerna skall tillämpas när det gäller att fastställa tilläggspension till personer som har omfattats också av lagstiftningen om tilläggspension i ett annat nordiskt land. Härigenom uppnås att tilläggspension till bl.a. medborgare i ett tredje land beräknas på samma sätt som för nordiska medborgare omfattade av EG-förordningen.

I artikel 15 upptas i fråga om tilläggspension en motsvarighet till artikel 13. Där föreskrivs sålunda att, om villkoren för att få pension beräknad på grundval av ett antagande om försäkringsperioder som skulle ha fullgjorts om pensionsfallet inte hade inträffat är uppfyllda i mer än ett nordiskt land, bara en del av de antagna försäkringsperioderna skall tas i beaktande vid beräkningen i varje land. Denna del bestäms efter förhållandet mellan den faktiska försäkringsperioden i landet och de samlade faktiska försäkringsperioderna i alla länderna. Denna bestämmelse skall, på motsvarande sätt som för grundpension, gälla också när rätt föreligger till pension från ett EES-land utanför Norden och skall tillämpas även beträffande personer som omfattas av EGs förordning 1408/71.

I artikel 22 finns en bestämmelse som föreskriver att det vid avgörande av rätten till förmåner enligt konventionen skall medräknas också försäkringstider, anställningstider och bosättningstider före det att konventionen trädde i kraft.

Personer som är anställda i ett nordiskt land och bosatta i ett annat nordiskt land kommer enligt EG-reglerna att intjäna rätt till pension i anställningslandet. Enligt en särskild övergångsbestämmelse i konventionsförslaget (artikel 24) skall detta gälla även såvitt avser tiden före den nya konventionens ikraftträdande. Rätt att få sådan tid tillgodoräknad för rätt till grundpension kommer alltså även för förfluten tid att gälla endast i anställningslandet. Denna regel har uttryckligen angetts gälla även i fråga om personer som omfattas av EG-förordningen.

I artikel 25 har intagits regler som tar sikte på personer som redan uppbär pension vid den nya konventionens ikraftträdande. Även för denna kategori skall i och med övergången göras en prorata-beräkning och grundpension kan därefter komma att utges, inte bara från ett nordiskt land utan proratiserad från flera länder. För att undvika att den samlade

pensionen för en pensionär härigenom blir lägre än tidigare föreskrivs att, i fall då detta skulle bli fallet med tillämpning av huvudreglerna, det skall utges ett tillägg till pensionerna som motsvarar skillnaden mellan det tidigare och det nya pensionsbeloppet. Detta tillägg skall utbetalas av det land varifrån pension utgick vid ikraftträdandet. För personer som före konventionens ikraftträdande flyttat från ett nordiskt land till ett annat utbetalas tillägget längst intill den tidpunkt då rätt inte längre skulle föreligga till pension från utflyttningslandet enligt den nu gällande nordiska konventionen.

3 EG-rättens verkningar i Sverige

Målet med ett EES-avtal är att skapa ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital inom hela EG-EFTA-området och att utveckla och bredda samarbetet på angränsande politikområden, såsom miljö, forskning, utbildning och konsumentskydd. Ett led i strävandena att åstadkomma detta är att införa enhetliga regler inom hela EG- och EFTA-området. Den legala basen för EES-avtalet är därvid EGs regelverk. Relevanta delar av EG-rätten avses alltså på ett eller annat sätt bli integrerade i avtalet för att gälla också i EFTA-länderna och i relationerna mellan EG- och EFTA-länderna.

EES-avtalet innehåller en huvuddel där bl.a. samarbetets mål och medel samt de materiella bestämmelserna om de fyra ovan nämnda friheterna och angränsande politikområden regleras. Denna del av avtalet motsvarar alltså den s.k. primära EG-rätten, i första hand Romfördragets regler. I bilagor till avtalet har relevanta regler i den s.k. sekundära EG-rätten, dvs. främst direktiv och förordningar, tagits in och när detta varit nödvändigt anpassats till ett EES-sammanhang.

Avtalet om EES innebär inte att EFTA-länderna överlåter normgivningsmakten till EES på det sätt som EGs medlemsländer gjort till EG. Avtalet vilar på folkrättslig grund, dvs. det är bindande för staterna men dess regler kan i Sverige inte direkt åberopas av enskilda personer. För att förstå vilka speciella förhållanden som råder när EG-reglerna skall överföras till EES-området finns det emellertid anledning att något beröra EG-rättens speciella natur. Det kan vara av intresse också för att belysa den situation som uppstår vid ett svenskt medlemskap i EG.

Romfördraget, som är en av *EG-rättens* grundvalar, är direkt tillämplig i EG-länderna. En betydande del av EGs rättsakter är också direkt tillämpliga i medlemsländerna. Sådana regler utgör i och med att de beslutas av behöriga EG-organ automatiskt en del av medlemslänternas nationella rätt, och EG-länderna har förbundit sig att låta dessa EG-regler tillämpas internt utan någon mellankommande nationell rättsbildning. Det innebär att domstolar och myndigheter har att tillämpa dessa EG-regler utan att det dessförinnan behövs - eller får - vidtas någon nationell lagstiftningsakt. Enligt Romfördraget är sålunda en förordning bindande i sin helhet och direkt tillämplig i alla medlemsländer. EGs direktiv är däremot inte på detta sätt direkt tillämpliga. De är bindande i fråga om det resultat som skall uppnås men överlämnar åt medlemsländerna att välja form och metod för detta.

Vissa bestämmelser har också s.k. direkt effekt, dvs. de grundar rättigheter och skyldigheter för enskilda som kan åberopas inför domstolar

och myndigheter i medlemsländerna. Detta gäller såväl bestämmelser i Romfördraget som i den sekundära EG-rätten. I fråga om Romfördraget innebär detta bl.a. att vissa bestämmelser kan åberopas av enskilda trots att de främst riktar sig till medlemsländerna. Detta förhållande har slagits fast av EG-domstolen. Andra bestämmelser, främst i förordningar, har sådant innehåll att de direkt berör enskildas rättsställning. Inom EG kan också bestämmelser i direktiv ha direkt effekt. Även detta har lagts fast av EG-domstolen. Den direkta effekten är dock i fråga om direktiv begränsad på så sätt att det enbart är bestämmelser som ger enskilda rättigheter mot det allmänna som kan ha direkt effekt. Direktiv som grundar skyldigheter för enskilda har däremot inte getts sådan direkt effekt.

Om en domstol i ett medlemsland skulle finna att en nationell bestämmelse strider mot en EG-bestämmelse, skall domstolen inte tillämpa den nationella bestämmelsen i det aktuella målet. Enligt EG-domstolens praxis har EG-rätten nämligen företräde framför nationella regler och skall tillämpas oberoende av vad som kan vara föreskrivet i den nationella rättsordningen. Detta synsätt knyter an till doktrinen om att EG-rätten är en egen rättsordning. Genom att gå in i en gemenskap med egna institutioner som har självständiga befogenheter har medlemsländerna enligt EG-domstolens uppfattning i motsvarande mån avstått från sin egen normgivningskompetens på de områden som EG-rätten reglerar. Detta innebär att en medlemsstat inte får ge regler i intern lagstiftning som står i strid med EG-rättsliga bestämmelser och att staten inte heller får ge nationell lagstiftning företräde framför EG-rätten på visst eller vissa områden.

En viktig källa till kunskap om EG-rättens innehåll är EG-domstolens praxis. Domstolen tolkar EG-rätten och avgör dess innebörd. I viktiga hänseenden har EG-rätten fått sin nuvarande form av domstolen. Vid ett svenskt medlemskap i EG innebär detta att också den rättspraxis som under 30 år utbildats vid tillämpningen av EGs rättsregler blir en del av den gällande rätten i Sverige.

Som ovan sagts är *EES-avtalet* ett folkrättsligt avtal och vilar på annan rättslig grund än motsvarande EG-regler. För att förverkliga det homogena samarbetsområde som eftersträvas måste emellertid EES-reglerna få genomslag i EFTA-staterna på ett sätt som i någon mån motsvarar ordningen inom EG. De måste bli tillämpliga i de enskilda staterna och kunna åberopas inför domstolar och myndigheter där. De får inte sättas åt sidan till förmån för nationella lagar av annat innehåll.

Olika metoder för att åstadkomma detta resultat har diskuterats i samband med EES-förhandlingarna. För Sveriges del gäller att folkrättsliga regler måste efterföljas av svensk rättsbildning för att bli tillämpliga på nationell nivå. Ett sätt att åstadkomma ett resultat motsvarande direkt tillämplighet är därvid att inkorporera aktuella delar av EES-avtalet med svensk rätt, dvs. i en eller flera författningar föreskriva att EES-avtalets huvuddel och i avtalet intagna, till EES-sammanhang anpassade EG-förordningar skall gälla som svensk rätt. Det är denna metod som avses bli tillämpad för införlivandet av EES-reglerna med svensk rätt.

När det gäller möjligheten att ge EES-reglerna internrättsligt företräde framför avtalsparternas egna rättsordningar är den naturliga utgångspunkten att avtalsparterna följer sina folkrättsliga åtaganden. Till skillnad från EG-rätten får EES-avtalets regler alltså inte redan genom sin existens formellt företräde framför nationella regler. Emellertid upptas i EES-avtalet en bestämmelse varigenom avtalsparterna åtar sig att vidta de åtgärder som behövs för att kunna uppfylla avtalsförpliktelserna och att avhålla sig från åtgärder som kan äventyra förverkligandet av avtalets syften. I propositionen om ändring i regeringsformen med anledning av ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (prop. 1990/91:65) har departementschefen (s. 12) framhållit att ett sådant åtagande i realiteten innebär ett åtagande att ge EES-reglerna fullt genomslag på nationell nivå och medför att när ett EES-avtal tillträds gällande lagstiftning vid behov måste korrigeras för att den skall stå i överensstämmelse med de avtalade reglerna.

Principen att författningar skall tolkas i fördragsvänlig anda, dvs. att de skall tolkas i överensstämmelse med internationella förpliktelser, verkar också stärkande för EES-reglernas ställning. Detsamma gäller den möjlighet för EFTA-länderna som upptagits i EES-avtalet att införa ett system i landet av innebörd att en nationell domstol kan begära besked hos EG-domstolen om EES-reglernas tolkning, dvs. enligt ett system som utgör en motsvarighet till de tolkningsbesked som EG-domstolen avger till EG-ländernas domstolar. Detta system innebär att domstolarna i EGs medlemsstater kan inhämta ett förhands- eller tolkningsbesked från EG-domstolen om hur EGs regler i ett visst hänseende skall tolkas, varefter detta besked läggs till grund för avgörandet vid den nationella domstolen.

Enligt EES-avtalet skall reglerna där förstås i belysning av EG-domstolens hittillsvarande tolkning av motsvarande EG-regler. Detta betyder att också rättspraxis från EG-domstolen kommer att bli av stor vikt vid tillämpningen i Sverige av EES-reglerna.

Vad som sagts ovan avser i huvudsak de EES-regler som blir gällande vid ett EES-avtals ikraftträdande. Emellertid uppkommer i huvudsak samma behov av anpassning av den nationella lagstiftningen fortlöpande allteftersom nya regler tillkommer på EES-området.

Att EES-avtalets huvuddel och i avtalet intagna förordningar inkorporeras i svensk rätt genom särskilda författningar har varit en utgångspunkt för våra överväganden. Som vi redovisar närmare i kapitel 4 är det främst EGs förordning 1408/71 som blir av betydelse för de frågor som vi här behandlar. Vid utarbetandet av våra förslag har vi utgått från att denna förordning kommer att införlivas i svensk rätt genom en särskild lag som gör den tillämplig här i landet och som dessutom innebär att EG-förordningens regler skall ha företräde framför annan svensk lagstiftning i den mån EGs förordning ger regler för utvidgning eller inskränkning av annan svensk lagstiftnings tillämplighet på olika områden av socialförsäkringen. Vid utarbetandet av våra förslag har vi antagit att denna kommer att benämnas lagen (1992:000) om samordning av systemen för social trygghet i fråga om personer som flyttar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

4 EGs regler i fråga om social trygghet

4.1 Allmän översikt

Till grund för den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (EEG) ligger Romfördraget, som undertecknades den 25 mars 1957 och trädde i kraft den 1 januari 1958.

I Romfördraget upptas vissa regler om bl.a. socialpolitiken. Sålunda sägs i artikel 117 att medlemsstaterna är överens om nödvändigheten av att främja en förbättring av arbetskraftens levnads- och arbetsvillkor och därvid möjliggöra en utjämning av dessa villkor på en ständigt stigande nivå. Det förutses att en sådan utveckling kommer att bli följden såväl av den gemensamma marknadens funktion, varigenom en samordning av de sociala systemen kommer att gynnas, som av de i Fördraget åsyftade åtgärderna och av närmandet till varandra av resp. bestämmelser i lagar, förordningar och förvaltningsföreskrifter. I artikel 118 anges att det åligger EG-kommissionen att, utan intrång i Fördragets övriga bestämmelser och i enlighet med dessas allmänna syften, främja ett nära samarbete mellan medlemsstaterna på det sociala området, särskilt i fråga om bl.a. den sociala tryggheten.

Beslut i socialpolitiska frågor måste emellertid i regel fattas av varje enskilt medlemsland. Avsikten med samarbetet inom EG är inte att införa samma välfärdssystem i alla länderna. EGs arbete består därför främst i att utreda frågor och föreslå lösningar som alla länderna kan enas om så att utvecklingen inom EG-området blir jämn och går i samma riktning.

Något arbete för att få till stånd t.ex. enhetliga pensionsregler bedrivs således i princip inte inom EG. Vad som diskuteras är om man bör arbeta för gemensamma minimiregler om sociala rättigheter men med frihet för de enskilda länderna att gå härutöver i den utsträckning de önskar. Bl.a. har i detta syfte stats- och regeringschefer i 11 av EGs medlemsländer i en deklaration i december 1989 antagit en s.k. social stadga för EG med icke bindande regler för sociala rättigheter. Samtidigt lade EG-kommissionen fram ett handlingsprogram för genomförande av stadgan. Dessutom görs utredningar inom EG-kommissionen om vad socialförsäkringarna kostar, hur de finansieras och vilka ersättningar som betalas ut. Syftet härmed är bl.a. att ge underlag för diskussioner i länderna om hur de nationella systemen bör vara utformade för att klara de stora påfrestningar som redan finns och som väntas öka med hänsyn till det växande antalet åldringar.

Ett undantag finns dock när det gäller arbete med harmonisering av medlemsländernas lagstiftning. Det avser frågan om jämställdhet mellan könen. Enligt ett EG-direktiv den 19 december 1978 (direktiv 79/7 EEG) ålades nämligen medlemsstaterna att på sikt utforma sina lagstiftningar på socialförsäkringsområdet på sådant sätt att män och kvinnor behandlas lika i fråga om t.ex. pensionsålder och efterlevandeförmåner. Enligt ett annat direktiv, den 24 juli 1986 (direktiv 86/378 EEG), skall motsvarande gälla beträffande avtalsenligt socialt skydd.

Däremot finns inom EG ett mycket detaljerat regelsystem för samordning av medlemsstaternas socialförsäkringsregler i syfte att ge ett tillfredsställande skydd för personer som flyttar från ett land till ett annat inom EG eller som på annat sätt kan ha en möjlig anknytning till mer än ett lands trygghetssystem. Reglerna ingår som ett led i den fria rörligheten för förvärvsverksamma som är medborgare i medlemsstaterna. En grundläggande bestämmelse upptas i Romfördragets artikel 51, som är av följande lydelse (enligt en icke officiell översättning).

Rådet skall på förslag av kommissionen enhälligt besluta om sådana åtgärder inom området för social trygghet som är nödvändiga för genomförandet av arbetskraftens fria rörlighet och därvid särskilt införa ett system som tillförsäkrar migrerande arbetstagare och deras rättsinnehavare:

- a) att karenstider och kvalifikationstider enligt olika länders lagstiftning kan sammanläggas och vederbörligen beaktas såväl vid bedömandet av om förmåner skall utgå och bibehållas som vid beräkningen av förmånernas storlek,
- b) att förmåner utbetalas till personer bosatta inom medlemsstaternas områden.

Dessa bestämmelser i artikel 51 anses utgöra ett nödvändigt komplement till de egentliga reglerna om arbetskraftens fria rörlighet, eftersom de har till syfte att tillförsäkra arbetstagare, som utnyttjar sig av möjligheten att bo och arbeta i en annan stat än hemstaten, skydd mot den förlust de annars skulle göra av sociala rättigheter.

Redan år 1958 utfärdade ministerrådet med hänvisning till artikel 51 en förordning om social trygghet för migrerande arbetstagare (förordning nr 3). Till denna anslöt en särskild tillämpningsförordning (nr 4). Under åren därefter beslutades ett flertal tillägg till förordning nr 3, bl.a. i syfte att ge regler för säsongs- och gränsarbetare samt sjömän. Efter en omfattande revision ersattes 1958 års förordningar år 1971 och 1972 av de nu gällande.

De nu gällande reglerna återfinns i rådets förordning (EEG) den 14 juni 1971 nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Denna förordning, som trädde i kraft i oktober 1972, är omedelbart bindande för medlemsstaterna och tillämpas direkt enligt sin ordalydelse. Någon kompletterande lagstiftning i varje stat krävs alltså inte (se kapitel 3). Till förordningen 1408/71 har utfärdats en särskild förordning den 21 mars 1972 nr 574/72 med regler till genomförande av den.

Även förordning 1408/71 har genomgått åtskilliga revisioner under årens lopp. En väsentlig utvidgning av förordningens tillämpningsområde beslutades år 1981, då den med verkan fr.o.m. den 1 juli 1982 utsträcktes till att gälla även självständigt förvärvsverksamma personer (egenföretagare) och deras familjemedlemmar.

Genom rådets förordning nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT nr L 230, 22.8.1983, s. 6) skedde en ändring och uppdatering (konsolidering) av förordningarna 1408/71 och 574/72, dvs. de ändringar som vidtagits fördes ihop till en enhetlig text. Även därefter har ändringar gjorts vid flera tillfällen men någon ny konsolidering har hittills inte beslutats. De senare ändringar som beslutats av förordning 1408/71 har skett genom förordningarna 1660/85 av den 13 juni 1985 (EGT nr L 160, 20.6.1985, s. 1) och 1661/85 av samma datum (EGT nr L 160, 20.6.1985, s. 7) genom anslutningsakten för Spanien och Portugal år 1985 (EGT nr L 302, 15.11.1985, s. 170) samt genom förordningarna 3811/86 av den 11 december 1986 (EGT nr L 355, 16.12.1986, s. 5), 1305/89 av den 11 maj 1989 (EGT nr L 131, 13.5.1989, s. 1), 2332/89 av den 18 juli 1989 (EGT nr L 224, 2.8.1989, s. 1), 3427/89 av den 30 oktober 1989 (EGT nr L 331, 16.11.1989, s. 1) och 2195/91 av den 25 juni 1991 (EGT nr L 206, 29.7.1991, s. 2). Även därefter har beslut fattats om ändringar i förordningen, bl.a. avseende vilka förmånsslag som omfattas av den (se under avsnitt 4.2 och 6.2.3) och beträffande sammanträffande av förmåner (se under avsnitt 4.2 och 6.7). Dessa ändringar har emellertid ännu inte trätt i kraft och omfattas inte av det nuvarande EES-avtalet.

En kontinuerlig utveckling av förordningarnas tolkning har även skett och sker fortlöpande genom talrika avgöranden av EG-domstolen.

Förordningen 1408/71 gäller för anställda och egenföretagare som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i en eller flera EG-stater och är medborgare i en av dessa stater eller som är statslösa eller flyktingar och bosatta i en medlemsstat. Förordningen gäller också för familjemedlemmar och efterlevande till den angivna personkretsen.

Förordningen gäller enbart medlemsstaternas område. För personer som är bosatta utanför EG-området har den alltså inte tillämpning.

De förmånsslag som omfattas av förordningen är i huvudsak socialförsäkringsförmåner och s.k. familjeförmåner.

Reglerna i förordningen 1408/71 vilar på fyra bakomliggande principer. Dessa är:

1. *Likabehandlingsprincipen.* Enligt denna har personer från ett EG-land som är bosatta inom en annan medlemsstats område och som omfattas av förordningen samma rättigheter och skyldigheter i fråga om socialförsäkringsförmåner som den statens egna medborgare. Detta betyder att villkor i en stats lagstiftning om krav på medborgarskap inte kan göras gällande gentemot personer som skyddas av förordningen. Denna regel (artikel 3 i förordningen) är undantagslös, och det får inte uppställas några krav på viss tids vistelse i landet innan rätt till förmån inträder.

2. *Sammanläggningsprincipen.* Denna princip syftar till att anställda och egenföretagare, som flyttar till eller får arbete i en annan medlemsstat, inte på grund härav skall gå miste om de rättigheter som de tidigare intjänat.

Sammanläggningsprincipen innebär att, om ett lands lagstiftning upptar bestämmelser som kräver t.ex. viss tids försäkring, arbete eller bosättning för rätt till sociala förmåner, det vid tillämpningen av sådan lagstiftning tas i beaktande tid för försäkring, arbete eller bosättning i en annan medlemsstat. Sådana perioder i annat land skall alltså medräknas såsom om de hade ägt rum i det förstnämnda landet. Detta är en genomgående princip för de förmånsslag som omfattas av förordningen.

Principen är av betydelse i situationer där det krävs t.ex. viss tids bosättning, vissa år med pensionsgrundande inkomst eller att viss annan kvalifikationstid har fullgjorts för att en förmån över huvud taget skall utges. I dessa situationer kan bosättnings- resp. försäkringstid i annat land tas i beaktande vid prövningen av om kravet är uppfyllt.

3. *Exportabilitetsprincipen.* Enligt förordningens artikel 10 gäller denna princip i fråga om kontantförmåner vid invaliditet eller ålderdom eller till efterlevande, ersättning i anledning av olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar samt förmåner vid dödsfall som någon förvärvat. Principen innebär att socialförsäkringsförmåner skall kunna utbetalas oavsett var inom EG-området som den berättigade är bosatt. Principen är alltså att kontantförmåner som någon förvärvat i en medlemsstat skall kunna exporteras inom EG och således utbetalas även om den berättigade bor i eller flyttar till ett annat medlemsland.

4. *Proratatemporis-principen.* Denna princip, som gäller enbart på pensionsområdet, avser beräkningen av pension i fall då pensionstagaren till följd av arbete eller bosättning i flera länder har förvärvat rätt till pension i mer än ett medlemsland. Grundprincipen är här att pensionstagaren har rätt till en proportionellt beräknad pension från vart och ett av de länder som han intjänat pensionsrätt i.

En betydelsefull roll för tillämpningen av förordning 1408/71 spelar den till EG-kommissionen knutna *Administrativa kommissionen för social trygghet för migrerande arbetare*. Denna består av en regeringsrepresentant för var och en av medlemsstaterna. De biträds av sakkunniga och erhåller bistånd i tekniska frågor av ILO. Administrativa kommissionen har bl.a. till uppgift att handha administrativa frågor och frågor om tolkning av bestämmelserna i förordningen samt att lämna förslag till EG-kommissionen om utarbetande av ytterligare förordningar och om ändring av förordningen 1408/71.

Administrativa kommissionen har under årens lopp fattat en mängd beslut och antagit ett flertal rekommendationer i frågor som rör tillämpningen av förordning 1408/71. I EES-avtalets bilaga om social trygghet (bilaga VI) uppräknas ett 50-tal sådana beslut och rekommendationer som skall tillämpas inom EES-området.

4.2 Närmare om förordning 1408/71

Omfattad personkrets

Enligt artikel 2 i förordningen 1408/71 gäller förordningen anställda och egenföretagare som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och som är medborgare i en medlemsstat eller är statslösa eller flyktingar bosatta inom en medlemsstats territorium. Familjemedlemmar till den angivna personkretsen omfattas också av förordningen. Även efterlevande täcks enligt särskilda regler av förordningen. I fråga om efterlevande gäller förordningen även om den anställde eller egenföretagaren inte var medborgare i en EG-stat, under förutsättning att den avlidne hade omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och den efterlevande själv är medborgare i en sådan stat eller är statslös eller flykting och bosatt inom en medlemsstats territorium.

Den skyddade personkretsen blev, som nämnts ovan, med verkan fr.o.m. den 1 juli 1982 utvidgad till att omfatta egenföretagare och deras familjemedlemmar. Såvida inte särskilt undantag gjorts är egenföretagare från denna tidpunkt likställda med arbetstagare.

Med *anställd* resp. *egenföretagare* förstås enligt en särskild definition i artikel 1 a i en person som är försäkrad, obligatoriskt eller genom en frivillig fortsättningsförsäkring, mot en eller flera av de risker som täcks av grenarna i ett system för social trygghet för anställda eller egenföretagare. Enligt samma definition (ii) avses med uttrycket även personer som är obligatoriskt försäkrade mot en eller flera av de risker som täcks av de grenar av social trygghet som behandlas i förordningen enligt ett system för social trygghet för samtliga invånare eller för hela den förvärvsarbetande befolkningen, förutsatt att personen kan identifieras som anställd eller egenföretagare genom det sätt på vilket systemet administreras eller finansieras eller, om dessa kriterier inte uppfylls, är försäkrad mot någon annan risk som anges i bilaga 1 till förordningen enligt ett system för anställda eller egenföretagare antingen obligatoriskt eller genom frivillig fortsättningsförsäkring. Även frivilligt försäkrade omfattas under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda.

I anledning av EES-avtalet har i bilaga 1 lagts till en särskild regel för Sverige. Enligt denna skall varje person som är anställd eller egenföretagare i den mening som avses i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring anses vara anställd eller egenföretagare i den mening som avses i artikel 1 a ii.

I EG-domstolens praxis har slagits fast att det inte krävs faktisk försäkring för att förordningen skall vara tillämplig. Enligt domstolen är det tillräckligt att en person uppfyller de materiella förutsättningarna enligt den tillämpliga lagen och att det alltså inte är nödvändigt att åtgärder vidtagits för en faktisk anslutning till socialförsäkringssystemet.

Uttrycken flykting och statslös avses enligt förordningen ha samma innebörd som enligt FNs konventioner av den 28 juli 1951 och den 28 september 1954 angående flyktingars resp. statslösas rättsliga ställning.

Enligt en uttrycklig föreskrift gäller förordningen statligt anställda och personer som enligt den tillämpliga lagstiftningen behandlas som sådana, om de omfattas eller har omfattats av en medlemsstats lagstiftning på vilken förordningen tillämpas.

En anställd eller egenföretagare som blir arbetslös är också därefter omfattad av förordningen. Detsamma gäller den som inte längre kan förvärvsarbета på grund av sjukdom eller arbetsskada.

En anställd eller egenföretagare som övergår till att uppbära ålders- eller invalidpension har också ett fortsatt skydd enligt förordningens regler. Detta är fallet även om han inte längre var förvärvsaktiv vid övergången till pension.

En person som inte längre är medborgare i en EG-stat har också därefter, enligt EG-domstolens praxis, rätt att erhålla förmåner som grundar sig på försäkring eller bosättning vilka fullgjorts under tid då han var medborgare i en sådan stat.

Avgörande för skyddet enligt förordningen är att en anställd eller egenföretagare omfattas eller har omfattats av lagstiftningen om social trygghet i en eller flera medlemsstater. Det väsentliga är alltså tillhörigheten till ett försäkringssystem i ett sådant land. Däremot är det utan betydelse i vilket land som förvärvsarbetet utövas.

Förordningen är i princip tillämplig också i fall då den anställde eller egenföretagaren aldrig har lämnat sitt hemland och sålunda har omfattats av lagstiftningen i bara en medlemsstat. Om en sådan person flyttar blir förordningen tillämplig, och detta gäller även om flyttningen sker av annan orsak än förvärvsarbete. Även familjemedlemmar till en person, som aldrig lämnat sitt hemland men som är anställd eller egenföretagare och medborgare i en EG-stat, täcks av förordningen om de själva flyttar till annat EG-land. Detta gäller även beträffande ett barn som uppbär barnpension och som flyttar från hemlandet till annat medlemsland. Också i fall då en person som täcks av förordningen eller en familjemedlem till denne enbart tillfälligt vistas i annat EG-land blir förordningens regler i vissa hänseenden tillämpliga. Detta gäller även om uppehållet i det andra landet inte är föranlett av förvärvsarbete utan beror på t.ex. semesterresa.

Omfattade av förordningen är i första hand anställda och egenföretagare. Den rätt som tillkommer *familjemedlemmar* och *efterlevande* är mera begränsad. Dessa har inte någon självständig rätt på grundval av förordningen utan den rätt de har tar i princip enbart sikte på förmåner vartill de enligt den nationella lagstiftningen kan härleda sin rätt från en anställd eller egenföretagare, dvs. sådana förmåner som kan utges till dem i deras egenskap av familjemedlemmar och efterlevande. Det finns dock ett avgörande av EG-domstolen som skulle kunna tolkas också i annan riktning. I fråga om förmåner vid sjukdom och moderskap finns bestämmelser som ger familjemedlemmar en mer självständig rätt.

Med familjemedlem förstås enligt artikel 1 f, med undantag för vissa sjukvårdsförmåner, en person som definieras eller erkänns som familjemedlem eller som betecknas som medlem av hushållet enligt den lagstiftning enligt vilken förmåner utges. Om denna lagstiftning som familjemedlem betraktar endast en person som är samboende med den

anställda eller egenföretagaren, skall villkoret emellertid anses vara uppfyllt om personen för sin försörjning huvudsakligen är ekonomiskt beroende av den anställda eller egenföretagaren.

Liksom beträffande begreppet familjemedlem skall uttrycket efterlevande definieras i de nationella lagstiftningarna. Även här gäller dock att, om den nationella lagstiftningen som efterlevande betraktar endast en person som var samboende med den avlidne, detta villkor skall anses vara uppfyllt om personen för sin försörjning huvudsakligen var ekonomiskt beroende av den avlidne.

Enligt nuvarande reglering är det således vissa personkategorier som inte självständigt eller inte alls omfattas av förordningen trots att de kan vara medborgare i och bosatta inom ett EG-land. Detta gäller t.ex. studerande, hemarbetande och andra icke förvärvsverksamma. Frågan om en *utvidgning av förordningens tillämpningsområde* till att omfatta en vidare personkategori har emellertid diskuterats inom EG. Sålunda förutsåg EG-kommissionen i ett handlingsprogram år 1989 att förordningen skulle kunna komma att utsträckas till att täcka också bl.a. studerande och andra icke förvärvsverksamma. Arbete har därefter pågått med att få till stånd en utvidgning av detta slag.

Detta arbete har resulterat i att EG-kommissionen den 20 februari 1992 till rådet överlämnat ett förslag till ändringar i förordningarna 1408/71 och 574/72 (EGT 92/C 46/01). Enligt detta förslag skall tillämpningsområdet för förordningen 1408/71 utvidgas till att avse även studerande (definierade enligt en särskild regel) samt alla andra personer som är eller varit omfattade av en medlemsstats lagstiftning om social trygghet. I den mån de allmänna reglerna om tillämplig lagstiftning (se nedan) inte gäller för en person i den senare kategorin skall han täckas av lagstiftningen i bosättningslandet. Också socialförsäkringsystem för statliga tjänstemän och därmed likställda personer föreslås bli omfattade av förordningen i princip fullt ut. I anslutning härtil läggs fram förslag att ändra benämningen på förordning 1408/71 till förordning om tillämpningen av systemen för social trygghet när personer flyttar inom gemenskapen.

Likabehandling

I artikel 3 upptas likabehandlingsprincipen. Den har beskrivits ovan i avsnitt 4.1. Som nämnts där kan i fråga om personer som omfattas av förordningen inte upprätthållas några regler om särbehandling på grund av medborgarskap, t.ex. om viss tids försäkring eller bosättning innan rätt till förmåner uppkommer. Inte bara direkt utan även mer indirekt diskriminering förhindras av bestämmelsen. I praxis har fastslagits att det inte kan hävdas villkor i nationell lagstiftning med avseende på ett barns medborgarskap för att rätt skall föreligga till förmåner till en förälder på grundval av barnförekomst.

Enligt en särskild bestämmelse skall regler i socialförsäkringskonventioner, som alltjämt gäller, avse alla personer som omfattas av förordningen, om inte annat upptagits i regler i bilaga 3 till förordningen.

I anledning av EES-avtalet har för Sveriges del angetts vissa sådana konventionsbestämmelser i bilaga 3.

En fråga som har diskuterats och som även varit föremål för EG-domstolens prövning är om förordningen utgör hinder mot omvänd diskriminering, dvs. särbehandling av en stats egna medborgare eller av alla EG-medborgare i förhållande till andra personer. Rättsläget synes här inte vara helt klart, men starka skäl torde tala för att förordningen innebär förbud också mot sådan form av diskriminering.

Omfattade förmånsslag

Förordningen är enligt artikel 4 tillämplig på all lagstiftning om social trygghet som avser

- förmåner vid sjukdom och moderskap
- förmåner vid invaliditet, även sådana som är avsedda att bevara eller förbättra förvärvsförmågan
- förmåner vid ålderdom
- förmåner till efterlevande
- förmåner i anledning av olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar
- dödsfallsersättningar
- förmåner vid arbetslöshet
- familjeförmåner.

Med *lagstiftning* förstås enligt artikel 1 j nuvarande och kommande lagar, förordningar eller föreskrifter samt alla andra tillämpningsbestämmelser som berör de grenar och system för social trygghet som täcks av artikel 4. Enligt ett avgörande av EG-domstolen innefattar begreppet lagstiftning i EG-rättsligt sammanhang också nationell lagstiftning som tidigare har varit i kraft men som senare upphävts.

Med begreppen *förmåner* och *pensioner* avses enligt artikel 1 t alla förmåner och pensioner, inbegripet alla däri ingående delar som bekostas av allmänna medel, samt alla indexhöjningar och tilläggsbetalningar i den mån annat inte särskilt föreskrivs.

Uttrycket *familjeförmåner* innefattar enligt artikel 1 u alla vård- eller kontantförmåner som är avsedda att täcka en familjs utgifter enligt lagstiftningen om sådana förmåner, utom särskilda bidrag vid barns födelse angivna i bilaga 2 till förordningen. (Någon sådan förmån har i samband med EES-avtalet inte upptagits i bilagan för Sveriges del.)

Enligt artikel 5 är medlemsstaterna skyldiga att i förklaringar, som skall offentliggöras, ange den lagstiftning och de system som avses i artikel 4. Om en lagstiftning upptagits i en sådan förklaring utgör det bevis på att en förmån enligt den lagen är en socialförsäkringsförmån. Att en förmån enligt en viss lagstiftning inte deklarerats på detta sätt är inte avgörande för att den faller utanför socialförsäkringen.

Förordningen är tillämplig på alla allmänna och särskilda system för social trygghet, oavsett om de är avgiftspliktiga eller inte. Förordningen gäller inte social eller medicinsk hjälp och inte heller särskilda system för offentligt anställda och personer som behandlas som sådana.

I huvudsak gäller förordningen således bl.a. socialförsäkringsförmåner men inte *insatser för social eller medicinsk hjälp*. Detta innebär inte att förmåner av det senare slaget helt faller utanför det EG-rättsliga området. De kan i stället vara att hänföra till tillämpningsområdet för en annan EG-förordning, nämligen förordningen 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet. Enligt denna senare förordning måste såvitt gäller de förmåner som berörs av den full likabehandling upprätthållas beträffande alla som är bosatta inom en medlemsstats territorium, oberoende av medborgarskap. Däremot föreligger enligt förordning 1612/68 inte någon rätt till export av de med den förordningen avsedda förmånerna.

Gränsdragningen mellan socialförsäkringsförmåner och förmåner för socialt bistånd och därmed mellan tillämpningsområdena för förordning 1408/71 och förordning 1612/68 är inte helt enkel och har också i praktiken gett upphov till problem och till åtskilliga avgöranden av EG-domstolen. Domstolen har i några fall funnit att vissa förmåner enligt olika länders nationella lagstiftning samtidigt kan rymmas inom både kategorin socialförsäkringsförmån och kategorin förmån för socialt bistånd, med hänsyn till de personer för vilka lagstiftningen är tillämplig, lagstiftningens syfte och sättet på vilket den tillämpas. Domstolen har fastslagit att det karakteristiska särdraget för lagstiftning om socialt bistånd är att bedömningen av rätten till förmånen sker från fall till fall efter individuella behov utan några villkor om tidigare sysselsättning, medlemskap eller avgiftsbetalning. En socialförsäkringsförmån föreligger däremot när rätten till förmånen beror på att de villkor som gällande lagstiftning ställer är uppfyllda. Förmånernas klassificering enligt den nationella lagstiftningen är enligt domstolen utan betydelse. För att en förmån skall anses vara en socialförsäkringsförmån måste den dock täcka någon av de risker som anges i artikel 4, som upptar en uttömmande definition härav.

Mot bakgrund bl.a. av EG-domstolens avgöranden har nyligen beslutats en ändring i förordningen 1408/71, vilken ändring dock ännu inte trätt i kraft och som inte heller berörs av det nuvarande EES-avtalet. I denna har bl.a. upptagits ett tillägg till artikel 4 som avser särskilda icke avgiftspliktiga förmåner som utges enligt lagstiftning som faller utanför förordningens tillämpningsområde på grund av artikel 4. Om en sådan förmån syftar till att ge ett skydd som tillägg till eller ersättning för de risker som täcks av de i artikel 4 nu angivna socialförsäkringsförmånerna eller är uteslutande avsedd som ett särskilt skydd för handikappade, skall gälla särskilda regler i förordningen för den förmånen. Dessa innebär i huvudsak att någon exporträtt inte behöver ges i fråga om dessa förmåner. Det anges att medlemsstaterna i en förteckning skall specificera de förmåner enligt deras resp. lagstiftning m.m. som faller in under tillägget till artikel 4. I avsnitt 6.2.3 berör vi något ytterligare innebörden av denna ändring i förordningen.

Konventioner

Enligt artikel 6 ersätter förordningen med vissa undantag bestämmelser i konventioner om social trygghet som träffats mellan två eller flera medlemsstater.

Artikel 8 ger dock medlemsstaterna möjlighet att vid behov sluta konventioner med varandra som bygger på förordningens principer och anda.

I detta sammanhang kan nämnas att enligt EG-domstolens praxis anses socialförsäkringskonventioner utgöra en del av varje medlemsstats nationella lagstiftning. De grundläggande principerna i Romfördraget och reglerna i förordningen har därför företrädelse framför konventionsbestämmelser. Detta blir, efter ett EES-avtals ikraftträdande och i synnerhet vid medlemskap, för svensk del av betydelse bl.a. när det gäller bestämmelserna i den nordiska konventionen om social trygghet, som således i ett EG-sammanhang betraktas som en del av den svenska nationella lagstiftningen.

Exporträtt

I artikel 10 upptas den regel som ger exporträtt beträffande intjänade kontantförmåner. Innebörden av regeln har angetts under avsnitt 4.1. Som framgår av framställningen där avser exporträtten inte alla former av socialförsäkringsförmåner utan är inskränkt till att gälla kontantförmåner vid invaliditet och ålderdom eller till efterlevande liksom pensioner i anledning av olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar samt dödsfallsersättningar.

Enligt EG-domstolens praxis gäller artikel 10 inte enbart löpande förmåner utan också förmåner till vilka rätt intjänats men som ännu inte börjat utbetalas.

Sammanträffande av förmåner

Förordningen innehåller även vissa regler (bl.a. artikel 12) som är avsedda att förhindra obefogade dubbelutbetalningar. Med stöd av förordningen kan således i princip inte resas krav på flera förmåner av samma slag grundade på samma period av obligatorisk försäkring från två eller flera medlemsstater. Undantag från denna regel gäller dock för bl.a. pensioner. Vidare föreskrivs i artikel 12.2 att bestämmelser i en medlemsstats lagstiftning om minskning, innehållande eller indragning av förmåner för en person som samtidigt erhåller andra socialförsäkringsförmåner eller annan inkomst får åberopas även om rätten till dessa förmåner har förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning eller om inkomsten uppkommer inom en annan medlemsstats territorium. Denna bestämmelse är dock inte tillämplig i fråga om bl.a. förmåner av samma slag på grund av invaliditet, ålderdom eller dödsfall som beviljats i två eller flera medlemsstater med stöd av förordningens regler om beräkning av pension (se nedan). Om däremot pensionen utgår enbart enligt nationell rätt kan

nationella regler om minskning m.m. med hänsyn till andra förmåner tillämpas.

I avsnittet nedan om beräkning av pension berör vi något de regler om sammanträffande av förmåner som är tillämpliga på pensionsområdet.

Även artikel 12 har ändrats i samband med de revideringar och tillägg som nyligen beslutats i fråga om förordningen. Till innebörden av dessa ändringar återkommer vi i avsnitt 6.7.4.

Tillämplig lagstiftning

I avdelning II i förordningen upptas regler om vilket lands lagstiftning som skall ha tillämpning för anställda och egenföretagare som är täckta av förordningen. En grundläggande princip är här att en person för vilken förordningen gäller skall omfattas av lagstiftningen i bara en medlemsstat (artikel 13). I ett mål (Ten Holder) har EG-domstolen slagit fast att bestämmelserna i avdelning II utgör ett fullständigt system för lagvalsregler och att deras effekt är att medlemsstaterna fräntas möjligheten att, såvitt gäller personer och det territorium som täcks av förordningen, själva bestämma området och villkoren för tillämpning av nationell lagstiftning i fråga om socialförsäkringsförmåner.

I princip ger avdelning II enbart regler om vilket lands lagstiftning som är tillämplig och inte några regler om när en person har rätt att omfattas av ett visst system för social trygghet i det landet. Emellertid måste det anses vara oförenligt med förordningen att inte sätta likhetstecken häremellan. Om förordningen utpekar ett visst lands lagstiftning som tillämplig, blir slutsatsen sålunda att personen i fråga också skall vara försäkrad e.d. enligt socialförsäkringssystem i det landet.

Som *huvudregel* gäller att en anställd omfattas av lagstiftningen i det land där han är anställd. Detta gäller även om han är bosatt i en annan stat eller om det företag, den verksamhet eller den arbetsgivare som han är anställd hos finns i en annan stat. En egenföretagare omfattas av lagstiftningen i det land där han bedriver sin förvärvsverksamhet oavsett i vilket land han är bosatt. För anställda ombord på ett fartyg gäller att de omfattas av lagstiftningen i det land vars flagga fartyget för. Offentligt anställda omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat som gäller för den förvaltning som sysselsätter dem.

Familjemedlemmar omfattas - såvida de inte är självständigt försäkrade - av samma lands regelsystem som den förvärvsaktive, även om de är bosatta i ett annat medlemsland.

I fråga om *personer som inte är förvärvsverksamma*, t.ex. på grund av sjukdom eller invaliditet, har EG-domstolen slagit fast att de skulle omfattas av lagstiftningen i det land där de senast varit förvärvsverksamma. Detta skulle gälla oavsett hur lång tid som förflutit sedan det senaste förvärvsarbetet. Med anledning av detta avgörande (Ten Holder) har emellertid år 1991 lagts till en ny bestämmelse i artikel 13. Enligt denna skall nu gälla att en person, för vilken lagstiftningen i en medlemsstat upphört att gälla utan att lagstiftningen i en annan medlemsstat blir tillämplig på honom enligt övriga bestämmelser i artikel 13 eller enligt

reglerna i artiklarna 14-17, skall omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där han är bosatt. Samtidigt har införts en ny artikel 17 a, som avser pensionstagare. Enligt denna bestämmelse kan den som uppbär pension från ett eller flera medlemsländer och som är bosatt i ett annat medlemsland på begäran undantas från lagstiftningen i sistnämnda land, om han inte omfattas av den lagstiftningen på grund av sysselsättning. Syftet med denna regel är att pensionärer skall undantas från lagstiftningen i bosättningslandet när de redan har rätt till förmåner vid sjukdom och moderskap samt familjeförmåner enligt en annan medlemsstats lagstiftning.

För vissa grupper finns särregler i artiklarna 14-17. Detta är fallet beträffande bl.a. utsända personer, diplomater och resande personal vid transportföretag.

Förordningen innehåller sålunda särskilda regler som gäller för s.k. *utsändningsfall*. I fråga om anställda avser dessa personer som är anställda hos ett företag inom ett medlemsland och som sänds av sin arbetsgivare till ett annat medlemsland för att utföra arbete där för arbetsgivarens räkning. Under förutsättning att arbetet från början inte beräknas pågå mer än tolv månader och den anställde inte sänds ut för att ersätta en annan person som varit utsänd motsvarande tid, skall enligt dessa regler den anställde kvarstå som försäkrad i utsändningslandet. Utsändningstiden kan förlängas med högst tolv månader efter samtycke från behöriga myndigheter i de båda berörda staterna. Detta gäller om arbetet på grund av oförutsedda omständigheter varar längre än vad som ursprungligen avsågs. Liknande regler finns även för egenföretagare som utför arbete i en annan medlemsstat än den där han normalt är verksam samt för utsända sjömän.

För den *resande eller flygande personalen* hos företag som bedriver internationell befordran av passagerare eller gods med järnväg, landsväg, flyg eller inrikes sjöfart och som normalt är anställda inom två eller flera medlemsstater gäller att de omfattas av lagstiftningen i det land där företaget har sitt säte. Undantag härifrån gäller för anställda vid en filial eller fast representation i en annan medlemsstat än den där företaget har sitt säte, vilka personer skall omfattas av lagstiftningen i det land där filialen eller den fasta representationen finns. Undantag görs även för den som huvudsakligen är anställd i det land där han är bosatt genom att han omfattas av lagstiftningen i bosättningslandet.

För *andra personer* än de nu nämnda som normalt är *anställda inom två eller flera länder* eller utför arbete som egenföretagare i mer än ett land gäller att de omfattas av lagstiftningen i bosättningslandet om de till viss del utför arbete där. Om den som är egenföretagare inte utför något arbete i bosättningslandet, skall han omfattas av lagstiftningen i det land där han utför sitt huvudsakliga arbete.

Särskilda regler gäller enligt artikel 14 c för personer som samtidigt är anställda i ett medlemsland och egenföretagare i ett annat medlemsland.

För *sjömän* gäller det undantaget från regeln om tillhörighet till flagglandets lagstiftning att för det fall att en sjöman erhåller lön från ett företag som har sitt säte i ett annat medlemsland än flagglandet eller från en person som är bosatt i annat sådant land skall förstnämnda lands lagstiftning gälla för honom. Beträffande sjömän gäller också den

bestämmelsen att en person, som inte normalt är anställd till sjöss men som utför arbete - utan att tillhöra besättningen - inom ett medlemslands territorialvatten eller hamn ombord på ett fartyg som för en annan medlemsstats flagga, skall fortsätta att omfattas av den förstnämnda medlemsstatens lagstiftning.

Förordningen innehåller särskilda regler om tillämplig lagstiftning för *anställda på ambassader och konsulat* samt för EGs egen hjälppersonal. Beträffande den första gruppen och privattjänare hos sådana tjänstemän gäller samma huvudregel om försäkringstillhörighet som för övriga anställda, dvs. de omfattas av lagstiftningen i den stat inom vars territorium de är anställda, även om de är bosatta i annat land. En person i den angivna personkategorin som är medborgare i den mottagande eller sändande staten har dock rätt att för varje år välja att tillhöra något av dessa länders försäkringssystem.

EGs hjälppersonal kan välja att omfattas av lagstiftningen i sysselsättningslandet, den medlemsstat vars lagstiftning de senast omfattats av eller den stat där de är medborgare. Denna rätt att välja, som endast får utnyttjas en gång, gäller från anställningens början.

Enligt artikel 17 kan två eller flera medlemsstater eller dessa staters behöriga myndigheter komma överens om undantag från bestämmelserna i artiklarna 13-16 om tillämplig lagstiftning till förmån för vissa grupper av personer eller vissa personer.

Nämnas kan här slutligen att också när det gäller skyldigheten för arbetsgivare att betala sociala avgifter för anställda anses lagstiftningen i det land där den anställde arbetar i princip vara bestämmande.

Beräkning av pension

Förordningen innehåller en avdelning med bestämmelser för olika slag av förmåner. Dessa reglerar förmåner vid bl.a. invaliditet, ålderdom och dödsfall samt förmåner för pensionärers minderåriga barn och för barn som mist en av eller båda föräldrarna.

Enligt artikel 1 i avses med begreppet *försäkringsperioder* avgiftsperioder, anställningsperioder eller perioder av självständig förvärvsverksamhet definierade eller erkända som försäkringsperioder i den lagstiftning enligt vilken de har fullgjorts eller anses vara fullgjorda och alla andra perioder som behandlas som sådana när de enligt denna lagstiftning betraktas som likvärdiga med försäkringsperioder. Med *bosättningsperioder* förstås enligt artikel 1 s perioder som definieras eller erkänns som sådana i den lagstiftning enligt vilken de fullgjorts eller anses vara fullgjorda. Det ankommer sålunda på den nationella lagstiftningen att ange närmare villkor för när försäkrings- och bosättningsperioder är för handen och att uppställa närmare regler för beräkning av sådana perioder.

I fråga om beräkning av förmåner vid *invaliditet* gäller enligt förordningen olika regler å ena sidan för dem som uteslutande omfattats av pensionssystem enligt vilka invaliditetsförmånerna beräknas utan hänsyn till försäkringstidernas längd och å andra sidan för dem som omfattats av

pensionssystem där åtminstone ett av dessa är av den typ att förmånens storlek bestäms av försäkrings- eller bosättningstidens längd.

Beträffande den förra gruppen avgörs enligt artikel 39 rätten till invaliditetsförmåner av lagstiftningen i den medlemsstat som var tillämplig när den arbetsoförmåga som lett till invaliditeten uppkom. För att uppfylla de villkor som enligt den tillämpliga lagstiftningen gäller för rätt till pension eller annan förmån får därvid försäkringstider som fullgjorts i flera länder sammanläggas. Om villkoren för rätt till invaliditetsförmån då är uppfyllda utgår sådan förmån endast enligt ifrågavarande lands bestämmelser. Föreligger inte rätt till förmåner skall personen i stället uppbära de förmåner han fortfarande har rätt till enligt en annan medlemsstats lagstiftning.

De personer som omfattats av flera medlemsländers pensionssystem, av vilka något bestämmer pensionens storlek efter försäkrings- eller bosättningstidens längd, erhåller invalidpension och andra förmåner vid invaliditet enligt samma regler som enligt förordningen gäller för ålders- och efterlevandepensioner.

Ett beslut som har fattats i en medlemsstat om invaliditetsgrad skall enligt artikel 40.4 vara bindande för andra medlemsstaters institutioner, under förutsättning att överensstämmelse mellan dessa länders lagstiftningar om villkor angående graden av invaliditet har bekräftats i enlighet med en förteckning som upptagits i bilaga 5 till förordningen. Något tillägg till denna bilaga har inte gjorts i anledning av EES-avtalet.

I artikel 41 har upptagits särskilda regler i fall av försämring av invaliditet. Dessa avser såväl den situationen att pensionstagaren efter det att han först började uppbära förmåner inte har omfattats av en annan medlemsstats lagstiftning som det fallet att han därefter varit täckt av lagstiftningen i annat EG-land. I avsnitt 6.2.1 berör vi något innebörden av dessa bestämmelser. Nämnas kan här också artikel 42, som upptar regler för fall där invaliditetsförmåner skall utges på nytt efter att ha innehållits.

När pensionsåldern uppnås skall enligt artikel 43 invaliditetsförmåner omvandlas till ålderspensioner enligt de villkor som gäller i den lagstiftning enligt vilken de har beviljats och med tillämpning av förordningens bestämmelser om beräkning av ålders- och efterlevandepension. I artikeln har dessutom upptagits särskilda regler för den situationen att den som uppbär invalidpension från flera länder uppnår åldersgränsen för rätt till ålderspension i ett medlemsland men inte i annat sådant land.

I artikel 44 och följande i förordningen regleras beräkningen av *ålders- och efterlevandepension* i fall då en person har omfattats av lagstiftningen i flera medlemsländer och förvärvat rätt till pension från mer än ett land. Grundprincipen är här att beslutet om pension skall fattas med beaktande av all lagstiftning som den anställda eller egenföretagaren har omfattats av. Om lagstiftningen i en medlemsstat kräver att försäkrings- eller bosättningsperioder av viss längd har fullgjorts för att rätt skall föreligga till pension, skall i den utsträckning som behövs beaktas försäkrings- eller bosättningsperioder fullgjorda enligt en annan medlemsstats lagstiftning såsom perioder som fullgjorts i den tillämpliga lagstiftningen (sammanlägg-

ningsprincipen). För att försäkrings- eller bosättningsperiod i ett annat EG-land skall beaktas får, om ett sådant villkor gäller enligt den nationella lagstiftningen, krävas att denna tid uppgått till minst ett år. Principen är sedan enligt artikel 46 att pensionstagaren eller hans efterlevande har rätt till en proportionellt beräknad pension från vart och ett av de länder som han med tillämpning av sammanläggningsprincipen har intjänat pensionsrätt i (prorata-pension).

Proratatemporis-principen tillämpas på så sätt att det i varje land görs en pensionsberäkning med utgångspunkt från det belopp som den anställda eller egenföretagaren skulle ha erhållit i pension från den staten om den försäkrings- eller bosättningsperiod som vederbörande tillgodoräknats i samtliga berörda stater hade fullgjorts i det aktuella landet. I artikel 47 ges närmare regler för beräkning i ett land av inkomster, avgifter m.m. i annat land. På grundval av det sålunda beräknade teoretiska pensionsbeloppet beräknas sedan ett faktiskt pensionsbelopp. Detta utgör så stor andel av det teoretiska beloppet som motsvarar förhållandet mellan å ena sidan längden av den berättigades försäkrings- eller bosättningsperiod i landet före försäkringsfallet och å andra sidan den sammanlagda längden av försäkrings- eller bosättningsperioder före försäkringsfallet i samtliga EG-stater. Om exempelvis en person har en försäkringsperiod om 10 år i ett land och 30 år i ett annat land, erhåller han från det första landet $10/40$ av den pension han skulle ha fått om han hade arbetat 40 år där och från det andra landet $30/40$ av den pension som skulle ha utgetts från det landet vid arbete där under 40 år.

För den som uppfyller villkoren för rätt till pension enligt lagstiftningen i ett land utan att försäkrings- eller bosättningsperioder i flera länder behöver läggas samman gäller att han har rätt till den högsta av prorata-pensionen och pensionen beräknad enligt den nationella lagstiftningen.

I fall då sammanläggning är nödvändig för att rätt skall föreligga till pension fastställs pensionen till den prorata-pension som beräknats enligt ovan beskrivna regler.

Om den totala längden av försäkrings- eller bosättningsperioder i alla berörda länder är högre än den maximiperiod som en medlemsstats lagstiftning kräver för rätt till reducerad pension, skall vid tillämpningen av artikel 46 i den staten tas hänsyn till denna maximiperiod i stället för de fullgjorda periodernas totala längd.

Närmare bestämmelser om sammanläggning av försäkrings- och bosättningsperioder finns i artikel 15 i tillämpningsförfordningen 574/72. Enligt dessa regler gäller bl.a. att sammanläggning inte skall ske i situationer då försäkrings- eller bosättningsperioder i en stat sammanfaller med sådana perioder i en annan medlemsstat.

I avsnitt 6.7 lämnar vi en något mer ingående beskrivning av förordningens regler för beräkning av pensioner och ger där även ett exempel på pensionsberäkning.

I artikel 46 i förordning 1408/71 finns för närvarande också (i punkt 3) en bestämmelse om begränsning av pensioner från flera länder i vissa fall. Regeln tar sikte på fall där sammanläggnings- och proratatemporisprinciperna leder till att det totala pensionsbeloppet från flera med-

lemsländer blir högre än det pensionsbelopp som skulle ha utgetts av en medlemsstat om den anställde eller egenföretagaren i stället hade varit omfattad av det landets lagstiftning under hela den ifrågavarande tiden. Bestämmelsen innebär att de sammanlagda pensionerna från olika länder inte får överstiga det högsta pensionsbelopp som skulle ha utgetts om hela försäkringstiden infallit i endast ett av de medlemsländer där den förvärvsarbetande varit försäkrad. En gräns sätts alltså för de totala pensionerna vid det teoretiska beloppet i den av medlemsstaterna där det teoretiska beloppet blir högst. Blir de totala pensionerna högre än detta det högsta teoretiska beloppet, skall pensionerna sättas ned till det beloppet proportionellt.

En tillämpning av denna bestämmelse i förordningen liksom en tillämpning av sammanräkningsprincipen i andra hänseenden som leder till nedsättning av den pension som en person har rätt till på grundval av enbart den nationella lagstiftningen har dock av EG-domstolen i flera domar förklarats vara oförenlig med artikel 51 i Romfördraget. Denna har till syfte att tillförsäkra personer, som utnyttjar sig av möjligheten att bo och arbeta i en annan stat än hemstaten, skydd mot den förlust de annars skulle göra av sociala rättigheter. Domstolen har därvid ifrågasatt EGs kompetens att uppställa sådana nedsättningsregler. Däremot har någon kritik inte riktats mot själva principen om samordning mellan flera pensioner i fall då överkompensation kan sägas uppkomma eller mot den lösning härav som förordningen uppställer. I stället har domstolen menat att det är en fråga för den nationella lagstiftningen att reglera samordningen och att EG-förordningen bör begränsas till att ange gränserna för tillämpningen av sådana nationella samordningsbestämmelser. I avsaknad av nationella regler om samordning med pension från annat land finns enligt domstolen inga förutsättningar för nedsättning av en pension beräknad enligt en stats interna lagregler eller på grundval av EG-förordningen.

I anledning av bl.a. EG-domstolens avgöranden lade EG-kommissionen i juli 1989 lagt fram ett förslag till ändring av förordningen 1408/71. Detta förslag har nyligen antagits och de ändrade bestämmelserna och tilläggen kommer att träda i kraft inom kort. Denna ändringsförordning innefattas inte i det nuvarande EES-avtalet, varför förhandlingar får upptas om en revision av EES-avtalet till följd av denna och andra beslutade ändringar i förordningen 1408/71. Innebörden av de ändrade bestämmelserna är bl.a. att den ovannämnda reduceringsregeln i artikel 46.3 upphävs. I stället införs en regel av innebörd att en medlemsstat har rätt att - inom vissa gränser - tillämpa nationella samordningsregler i fråga om förmåner, som intjänats enligt en annan medlemsstats lagstiftning, endast om dess lagstiftning uttryckligen tillåter samordning med utländsk pension. En nationell pension skall därvid kunna nedsättas endast för att förhindra en obefogad dubbelutbetalning av pensioner av samma slag. (Med pensioner av samma slag avses pensioner som härrör från en och samma person.) Detta anses vara fallet bl.a. när två eller flera regler liknande de som finns för beräkning av pension vid invaliditet och dödsfall inom det svenska ATP-systemet samordnas med varandra eller när pension beräknad enligt

denna modell samordnas med pension som beräknas enligt en modell för fastställande av bl.a. invalidpension med beräkning av förmånernas storlek utan hänsyn till försäkrings- eller bosättningstid. Härutöver ges medlemsstater som tillämpar pensionsregler enligt en modell med "framräkning" möjlighet att ingå bilaterala eller multilaterala konventioner för att förhindra att samma tidsperiod tillgodoräknas flera gånger.

I vissa fall kan en prorata-pension bli lägre än det minimibelopp som enligt ett lands lagstiftning skulle utgå om den pensionsberättigade erhöll pension enligt bosättningslandets lagstiftning för de försäkrings- eller bosättningstider som beaktats vid prorata-beräkningen. Han är då enligt artikel 50 i förordningen berättigad till ett tillägg till pensionen, som uppgår till skillnaden mellan beloppen, från bosättningslandet under förutsättning att pension utges till honom enligt detta lands lagstiftning. Tillägget utgår endast under den tid han är bosatt i landet. Denna regel syftar sålunda på bestämmelser i nationell lagstiftning som ger pensionstagare en garanti om en viss minimipension eller minimiinkomst överstigande den som grundas på fullgjorda försäkringstider.

Om en prorata-pension från de berörda länderna ändras med fast procentsats eller ett fast belopp till följd av ökade levnadskostnader, förändringar i lönenivån eller andra orsaker, skall denna procentsats eller detta belopp tillämpas direkt på pensionen utan att det görs någon ny prorata-beräkning.

I förordningens kapitel 8 finns bestämmelser som reglerar beviljandet av *förmåner till barn som mist en av föräldrarna eller båda föräldrarna*. Dessa bestämmelser innebär att, om den avlidne föräldern har omfattats av endast ett medlemslands pensionssystem, förmåner skall utgå enligt systemet i detta land, oberoende av var barnet eller dess vårdnadshavare är bosatt. Har däremot den avlidne föräldern intjänat pensionsrätt enligt flera länders pensionssystem, utgår förmånerna enligt lagstiftningen i det land där barnet är bosatt under förutsättning att den avlidne föräldern har omfattats av detta lands lagstiftning och att lagstiftningen där, i förekommande fall efter sammanläggning av försäkrings- eller bosättningstider i flera medlemsstater, ger rätt till förmåner åt barnet. Föreligger inte dessa förutsättningar, utgår förmåner enligt lagstiftningen i det land som den avlidne längst omfattats av. Även i detta fall får försäkrings- eller bosättningstider i flera länder läggas samman för att föreskrivna kvalifikationstider skall uppfyllas. Enligt bestämmelserna skall förmåner utges enligt den anvisade lagstiftningen som om den avlidne hade omfattats endast av den statens lagstiftning. Om enligt denna lagstiftning förmånens storlek är beroende av försäkringsperiodens längd, skall förmånsbeloppet bestämmas till det enligt artikel 46 beräknade teoretiska beloppet. Generellt gäller det undantaget att, om för barn till en pensionär utgetts barntillägg eller liknande förmån till pensionen enligt en medlemsstats lagstiftning, den medlemsstatens lagstiftning skall fortsätta att gälla också efter pensionärens död vid utgivande av förmåner till hans barn. Rätten till förmåner skall innehållas om barnet ger rätt till familjeförmåner eller familjebidrag enligt en medlemsstats lagstiftning på grund av förvärvsverk-

samhet. I sådant fall skall barnet anses som familjemedlem till en anställd eller egenföretagare.

I kapitel 8 upptas också vissa bestämmelser om *förmåner för pensionärers minderåriga barn*. En beskrivning av dessa bestämmelser ger vi i avsnitt 6.2.3 vid de överväganden som vi där redovisar om det svenska barntillägget i relation till förordning 1408/71. Och i avsnitt 6.2.1 och 6.6.2 behandlar vi något mera utförligt än här förordningens bestämmelser med avseende på barnpensioner.

Övergångsbestämmelser

I artiklarna 94 och 95 upptas särskilda övergångsbestämmelser för anställda resp. egenföretagare. I avsnitt 6.5.3 lämnar vi en översiktlig beskrivning av de reglerna.

5 Pensionsberedningens principförslag

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 1.1 har pensionsberedningen i sitt i november 1990 avlämnade slutbetänkande (SOU 1990:76) Allmän pension tagit upp frågor angående EGs regler i relation till den svenska pensionslagstiftningen. Pensionsberedningen har därvid lämnat ett principförslag till förändring av reglerna inom folkpensioneringen som ett första led i lagstiftningsarbetet inför en närmare anknytning till EG. Beredningen har även förordat vissa lösningar för att åstadkomma den anpassning av de svenska pensionsreglerna till EGs regelsystem som enligt beredningens uppfattning blir aktuell i ett skede då ett avtal i en eller annan form kommer till stånd mellan Sverige och EG.

I betänkandet konstaterade pensionsberedningen inledningsvis att kraven i EGs direktiv den 19 december 1978 om jämställdhet mellan män och kvinnor på socialförsäkringens område (se kapitel 4) torde, efter den reformering som nyligen beslutats av efterlevandepensioneringen, vara uppfyllda i den svenska pensionslagstiftningen. Övervägandena begränsades därför till att avse frågan i vilken utsträckning den nuvarande lagstiftningen står i överensstämmelse med EGs förordning 1408/71 och de fyra grundläggande principer på vilka denna bygger, nämligen likabehandlingsprincipen, sammanläggningsprincipen, exportabilitetsprincipen och proratatemporisprincipen (jfr kapitel 4).

Vid genomgången av den svenska pensionslagstiftningen fann pensionsberedningen att reglerna beträffande *allmän tilläggspension (ATP)* står i god överensstämmelse med bestämmelserna i EGs förordning 1408/71 och att några egentliga problem här inte skulle uppkomma för att åstadkomma en samordning av de svenska pensionsreglerna med EGs regelsystem. Den i huvudsak enda punkt på vilken de svenska reglerna avviker och där en utvidgad tillämpning erfordras torde vara bestämmelserna i 15 kap. 1 och 1 a §§ AFL med deras modifiering för övergångsgenerationerna av 30-årsregeln. De skiljaktigheter som här föreligger mellan svenska och utländska medborgare står i strid med likabehandlingsprincipen. Det rör sig emellertid om regler till förmån för en övergångsgeneration, som i sin helhet numera har uppnått den allmänna pensionsåldern. Det torde därför enligt beredningens uppfattning vara möjligt att - utan att detta skulle ställa sig alltför kostnadskrävande - tillämpa de svenska ATP-reglerna så att full likställighet uppnås i detta hänseende mellan svenska medborgare och medborgare i EG-länderna.

Beredningen pekade också på vissa regler enligt vilka möjligheterna att träffa s.k. ATP-förbindelse i viss utsträckning är inskränkta till att gälla svenska medborgare. De frågor som här aktualiseras ansågs av be-

redningen dock vara av rätt speciell natur och av tämligen begränsad betydelse i praktiken och togs därför inte upp till behandling i betänkandet.

Betydligt större problem skulle enligt pensionsberedningen uppkomma inom *folkpensioneringen* vid en anslutning till bestämmelserna i EGs förordning 1408/71. De nuvarande svenska reglerna för folkpension ger svenska medborgare rätt till folkpension på förmånligare villkor än utländska medborgare och statslösa, eftersom det för den senare kategorin krävs att en viss kvalifikationstid är uppfylld innan förmåner utbetalas (5 kap. 4 § AFL). Denna skillnad står i direkt strid med likabehandlingsprincipen i EG-förordningen. På samma sätt uppfyller inte folkpensioneringen kraven enligt exportabilitetsprincipen. Någon ovillkorlig rätt att erhålla folkpension vid bosättning utomlands finns inte ens för svenska medborgare (5 kap. 2 § AFL). De skiljaktigheter som här föreligger mellan å ena sidan svenska medborgare och å andra sidan utländska medborgare, vilka enligt svensk lag aldrig kan uppbära folkpension utomlands, innebär en avvikelse även från likabehandlingsprincipen.

Om principerna i EG-förordningen skulle tillämpas på de nuvarande reglerna för den svenska folkpensioneringen skulle detta enligt beredningen betyda för det första att kvalifikationsvillkoren om viss tids bosättning i Sverige för utlännningar fick avskaffas i fråga om personer som omfattas av förordningen. Dessa skulle alltså behöva ges rätt till folkpension direkt fr.o.m. det att de bosätter sig i Sverige, om andra förutsättningar för pensionsrätt då är uppfyllda. Vidare skulle de nuvarande begränsningarna när det gäller möjligheterna till export av folkpension få upphävas för personer som täcks av EG-förordningen, sålunda även för svenska medborgare. Den som en gång beviljats folkpension skulle ha rätt att exportera hela pensionen vid flyttning till ett EG-land. Bestämmelserna i EG-förordningen torde enligt pensionsberedningen dessutom få tolkas så, att rätt till oavkortad svensk folkpension skulle tillkomma alla som är medborgare i något EG-land och bosatta inom EGs område, under förutsättning att de någon gång i sitt liv varit bosatta i Sverige.

Pensionsberedningens genomgång av reglerna för folkpension tog i huvudsak sikte på ålderspension. Beredningen framhöll att, när det gäller förtids- och efterlevandepension, vissa särskilda problem uppkommer föranledda av att hänsyn i vissa fall måste tas till tid efter försäkringsfallet. I fråga om efterlevandepension måste vidare beaktas att en annan person än den som varit försäkrad är den som är förmånsberättigad. Beredningen gick emellertid inte närmare in på de särskilda frågor som aktualiseras beträffande de nu nämnda pensionsformerna.

Enligt pensionsberedningen är EGs förordning 1408/71 tillämplig på huvudförmånerna inom folk- och tilläggs pensioneringen och otvivelaktigt även på den särskilda folkpensionsförmånen pensionstillskott. Frågan huruvida den tar sikte också på andra folkpensionsförmåner (vårdbidrag, handikappersättning, kommunalt bostadstillägg samt de - övergångsvis utgivna - barn- och hustrutilläggen) lämnades dock efter viss diskussion obesvarad. Beredningen framhöll härvid att frågan i viss utsträckning fick ses som ett förhandlingsspörsmål.

Mot bakgrund av de ovan redovisade slutsatserna konstaterade pensionsberedningen att en tillämpning av EG-förordningen 1408/71 på den svenska folkpensioneringen skulle leda till mycket långtgående åtaganden och till resultat som knappast kan anses acceptabla. Detta accentueras av att den rätt till svensk folkpension som skulle uppkomma för alla som omfattas av förordningen och som flyttat till eller någon gång bott i Sverige alltid skulle avse en reducerad pension. Någon möjlighet att tillämpa den för situationer av detta slag avsedda proratatemporisprincipen skulle inte finnas, eftersom den svenska lagstiftningen inte ger utrymme för någon andelsberäkning av folkpension för personer som är bosatta i Sverige.

Pensionsberedningen ansåg därför att vissa ändringar av bestämmelserna för rätt till och beräkning av folkpension måste övervägas om man vill få till stånd en samordning av de svenska pensionsreglerna med EGs regelsystem men samtidigt undvika de oacceptabla resultat som skulle bli följden för folkpensioneringens vidkommande vid en direkt tillämpning av förordningen 1408/71 på de nuvarande svenska lagreglerna.

Efter förebild av hur man har försökt lösa motsvarande problem i Danmark och Nederländerna (jfr avsnitt 2.2), som har pensionssystem av folkpensionsmodell och som är medlemmar i EG, utarbetade pensionsberedningen ett *förslag till principlösning* av de problem som folkpensioneringen ställs inför om EGs förordning 1408/71 skall tillämpas på försäkringen. Denna principlösning går ut på att ett system införs för intjänande av rätt till folkpension på grundval av tid för bosättning här i landet. Härigenom blir det möjligt att till personer som bott kortare tid i Sverige utge en proratatemporis-beräknad pension, dvs. den berättigade får enbart en så stor andel av sin sammanlagda pension från vart och ett av de länder där han bott som motsvarar tiden för bosättning (intjänande) i resp. land. Beredningen hänvisade också till att ett liknande system finns i Norge, trots att det landet inte tillhör EG.

Pensionsberedningen framhöll att en bosättningsregel för folkpensioneringen inte är avhängig enbart av ett närmande till EG. Härigenom skulle uppnås också överensstämmelse med vad som gäller i andra länder som har pensionssystem av folkpensionsmodell och man skulle dessutom få en ordning som underlättar anpassningen till pensionssystemen i länder där dessa bygger på andra principer än den svenska folkpensioneringens.

Med en sådan regel skulle också uppkomma en skälig avvägning av rätten till folkpension för å ena sidan personer som flyttar från Sverige till ett annat land och å andra sidan personer som flyttar in till Sverige från ett annat land. Den allmänna försäkringens pensionsskydd relateras då till bosättningstiden här i landet under den aktiva delen av livet. Den skulle visserligen få till följd att svenskar, som bott utomlands under hela eller delar av sin yrkesverksamma tid men som efter eller i anslutning till pensioneringen flyttar hem till Sverige, skulle få lägre folkpension än i dag. Enligt pensionsberedningens mening kunde detta dock inte ses som någon avgörande invändning, eftersom de personer som det här gäller ofta har förvärvat rätt till pension enligt något utländskt system. Det kunde inte anses orimligt att personer som under en stor del av sin yrkesverksamma

tid har uppehållit sig utomlands får en lägre folkpension, om de på ålderdomen återvänder hit, än de som under hela sitt liv har vistats i Sverige och efter ekonomisk förmåga bidragit till finansieringen av folkpensioneringen.

Ett syfte med den föreslagna regleringen är att undvika överkompensation i pensionshänseende genom att en person samtidigt skulle kunna uppbära oreducerade pensionsförmåner från mer än ett land. Pensionsberedningen påpekade att flyktingar knappast kan räkna med pension från de länder som de lämnat. En renodlad bosättningsregel skulle med hänsyn härtill kunna ge upphov till otillfredsställande konsekvenser med avseende på flyktingar som kommer till Sverige först vid hög ålder. Beredningen ansåg därför att vissa särregler borde införas för denna kategori.

Pensionsberedningen fann att det även med ett system för beräkning av folkpension i förhållande till bosättningstid i Sverige - liksom vid tillämpning av regler på området enligt avtal med EG - föreligger behov av särskilda bestämmelser om rätt till folkpension för utlänningar och utlandssvenskar resp. - i ett läge där speciella EG-regler är tillämpliga i Sverige - för personer som inte är medborgare i ett land som omfattas av EG-reglerna. Beredningen hänvisade till att de nu gällande svenska lagreglerna i detta hänseende i huvudsak tillkom genom lagstiftning som trädde i kraft så sent som år 1979. De bygger på samma princip som de socialförsäkringskonventioner som Sverige ingått med en rad andra länder. Några olägenheter vid tillämpningen av lagbestämmelserna har inte framkommit. Beredningen ansåg det därför inte påkallat att nu företa någon genomgripande ändring av dessa regler. De borde därför inte ersättas av de av beredningen föreslagna reglerna utan kvarstå som ett komplement till dessa.

Pensionsberedningens principförslag innebär att det vid beräkningen av folkpension skall tas i beaktande hur lång tid den försäkrade har varit bosatt i Sverige under sin aktiva tid. Bosättning bör - efter mönster av vad som gäller möjligheterna att tillgodoräknas pensionsgrundande inkomst för ATP - kunna tillgodoföras under tiden fr.o.m. det år då någon fyller 16 år t.o.m. det år då han fyller 64 år. För rätt till oreducerad folkpension uppställs ett krav på bosättning här i landet under minst 40 år av den aktuella tidsperioden (om 49 år). Vid en sammanlagd bosättningstid här i landet som är kortare än 40 år, bör folkpensionen reduceras med 1/40 för varje felande år. En andelsberäkning enligt denna princip bör avse inte enbart folkpensionens grundbelopp utan även pensionstillskott. För att rätt skall uppkomma till någon pension alls, bör dock i lagstiftningen krävas en minsta bosättningstid om tre år.

Kravet på bosättning i Sverige bör i huvudsak vara detsamma som inom socialförsäkringen i övrigt. Till grund bör alltså läggas folkbokföringen.

Särregler till förmån för flyktingar bör gälla i fråga om rätten till folkpension vid bosättning i Sverige. De bör enligt beredningen lämpligen innebära att tid för bosättning i flyktingens hemland likställs med bosättningstid i Sverige när det gäller tillämpningen av den nu ifrågavarande folkpensionsregeln. Ett ytterligare villkor bör vara att rätt till pension från

hemlandet inte föreligger. Skulle detta vara fallet bör en samordning göras i en eller annan form eller motsvarande bosättningsperiod inte tillgodoräknas.

Ett krav på bosättning i Sverige under minst 40 år under den aktiva tiden tar primärt sikte på rätten till ålderspension från folkpensioneringen. I fråga om förtids- och efterlevandepension bör som bosättningsperiod medräknas hela tiden från pensionsfallet fram t.o.m. året då den försäkrade fyller (resp. då den avlidne skulle fylla) 64 år, om den försäkrade (resp. den avlidne) hade varit bosatt i Sverige under tid som motsvarar 4/5 av tiden från fyllda 16 år till pensionsfallet. I annat fall bör tillgodoräknas en proportionellt beräknad del av denna framtida försäkringsperiod. Dessutom bör övervägas krav på viss aktuell anknytning till Sverige vid försäkringsfallet för rätt att få framtida försäkringsperiod tillgodoräknad.

För svenska medborgare som bor i Sverige bör folkpension utbetalas utan andra villkor än de som följer av den föreslagna bosättningsregeln. Även för utländska medborgare (och statslösa) som bor i Sverige beräknas folkpension i enlighet med bosättningsregeln (med särregler för flyktingar vid tillämpningen härav). Vid sidan härav bör för utlänningar nuvarande regler för rätt till folkpension vid bosättning här i landet (se avsnitt 2.1) kvarstå oförändrade. Det bör alltså för att dessa över huvud taget skall ha rätt till t.ex. ålderspension krävas en bosättningsperiod i Sverige om sammanlagt minst tio år, varav minst fem år i direkt anslutning till beviljandet av ålderspension. Först om detta villkor är uppfyllt, skulle enligt beredningens principförslag utges en 40-delsberäknad folkpension.

I fråga om rätten till folkpension för svenska medborgare som är bosatta utomlands bör tills vidare nuvarande regler om anknytning till år med ATP-poäng (se avsnitt 2.1) fortsätta att gälla. En förutsättning för rätt till export av folkpension bör alltså också fortsättningsvis vara att pensionspoäng för ATP tillgodoräknats, och folkpension beräknas i förhållande till antalet år med sådana poäng, dvs. exporträtt föreligger beträffande 1/30 för varje sådant år med ATP-poäng. Dessa 30-delar bör då beräknas på grundval av den folkpension som den försäkrade har rätt till med stöd av den föreslagna bosättningsregeln. Exporträtten skall alltså enligt principförslaget avse vissa 30-delar av en 40-delsberäknad pension.

Pensionsberedningen föreslog inte någon lagstiftning om rätt till folkpension för utlänningar som bor utomlands. Förslaget innebär således i detta avseende ingen ändring i förhållande till vad som nu gäller.

I övergångshänseende framhöll pensionsberedningen att det under det fortsatta arbetet med att utarbeta ett regelsystem enligt de redovisade principerna bör närmare övervägas erforderliga övergångsregler. Det kan t.ex. knappast komma i fråga att tillämpa den föreslagna bosättningsregeln beträffande personer som vid ikraftträdandet redan uppbär folkpension. Även i övrigt kan enligt beredningens mening speciella övergångslösningar vara motiverade.

Beträffande det andra steget i lagstiftningsarbetet, som enligt pensionsberedningens uppfattning blir aktuellt om principerna i EGs förordning 1408/71 skall tillämpas på de föreslagna reglerna, konstaterade beredningen att det blir nödvändigt att låta de för svenska medborgare gällande reglerna gälla också för medborgare i EGs medlemsländer. För

dessa skulle alltså i sådant fall kvalifikationsregeln som kräver viss tids bosättning i Sverige för utländska medborgares rätt till folkpension bli utan verkan. Det blir emellertid nödvändigt att gå ett steg längre. I en sådan situation måste utbetalas folkpension till svenska medborgare som bor i något av de länder som omfattas av EGs regelsystem utöver vad som följer av bestämmelsen i den svenska lagstiftningen om 30-delsberäkning i anslutning till tillgodoräknade ATP-poäng. Detsamma gäller för vissa utländska medborgare som någon gång bott här i landet. Möjlighet måste alltså ges till fri export av folkpension - beräknad enligt bosättningsregeln - för svenska medborgare som är bosatta i något EG-land liksom för medborgare i EGs medlemsländer som är bosatta i något av dessa länder.

Pensionsberedningens betänkande har varit föremål för *remissbehandling*. De remissinstanser som berört här aktuella frågor har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot principförslaget om intjänande av rätt till folkpension på grundval av tid för bosättning i Sverige. Statens invandrarverk (SIV) och samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet har dock framhållit den negativa konsekvensen av förslaget att ett avsevärt antal äldre invandrare som pensionärer blir mer beroende av socialtjänstens ekonomiska bistånd. SIV har också påpekat att pensionsåldern i en rad länder i Asien, Afrika och Latinamerika är betydligt lägre än i Sverige, liksom pensionsförmånerna, och att det finns invandrare i Sverige som är 55-56 år gamla och som pensionerats i hemlandet. I många fall är pensionsförmånerna från hemlandet svåra att transferera till Sverige på grund av valutabestämmelser. Föreningen för Svenskar i Världen har anmärkt att de föreslagna förändringarna kommer att ytterligare försämra pensionsskyddet för medföljande makar till svenskar som flyttar utomlands för arbete. Föreningen anser därför att en sådan förändring bör förenas med andra åtgärder såsom generösa övergångsregler, förstärkt information vid utflyttning och till redan utflyttade eller ändringar i den äktenskapsrättsliga lagstiftningen.

6 Våra överväganden och förslag

6.1 Allmänt

6.1.1 Den allmänna pensioneringen

Den allmänna pensioneringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) består av folkpension och tilläggspension (ATP). Inom båda dessa system utgår pension i form av ålderspension, förtidspension och efterlevandepension (barnpension, omställningspension, särskild efterlevandepension och - med stöd av övergångsregler - änkepension). Dessutom finns särskilda folkpensionsförmåner såsom handikappersättning, vårdbidrag och - övergångsvis - barn tillägg. I särskilda lagar vid sidan av AFL finns regler om pensionstillskott, särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn och kommunalt bostadstillägg till folkpension liksom - övergångsvis utgivet - hustrutillägg. Enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring kan vidare delpension utgå till förvärvsarbetande som trappar ned sitt arbete inför övergången till ålderspension.

Folkpensioneringen syftar till att ge ett socialt grundskydd vid ålderdom, långvarig sjukdom, gravt handikapp m.m. Ålders- och förtidspension utges med för alla pensionsberättigade enhetliga belopp som är oberoende av tidigare avgiftsbetalning, förvärvsinsats eller försäkrings-tid. ATP-systemet är däremot uppbyggt på så sätt att pensionsförmånerna bestäms av de inkomster som den försäkrade haft under sitt yrkesverksamma liv och av det antal år under vilka han förvärvsarbetat. Pensionsgrundande för ATP är inkomsten till den del den överstiger det s.k. basbeloppet och uppgår till högst 7,5 gånger detta belopp. För rätt till oavkortad tilläggspension krävs i regel 30 år med pensionsgrundande inkomst.

6.1.2 Berättigade

Rätten till *tilläggspension* är enligt de gällande reglerna i AFL inte beroende av medborgarskap eller bosättning. Sådan pension kan således utbetalas oavsett om den pensionsberättigade eller dennes efterlevande är bosatt i Sverige eller utomlands. Avgörande för pensionsrätten är att den försäkrade under sin yrkesaktiva tid haft inkomster som är pensionsgrundande för ATP i Sverige.

De allmänna förutsättningarna för rätt till *folkpension* regleras i 5 kap. AFL. Enligt dessa nuvarande regler gäller att en svensk medborgare som är bosatt i Sverige är berättigad till folkpension (1 §). Något krav på viss försäkrings- eller bosättnings tid finns inte. Detta innebär bl.a. att rätt föreligger till folkpension för en svensk medborgare, som bott utomlands för kortare eller längre tid och som flyttar tillbaka hit, utan att någon föregående kvalifikationstid behöver fullgöras eller att folkpensionen på annat sätt påverkas av boendet utomlands. Folkpensionsförmånerna är alltså för svenska medborgare som bor här också storleksmässigt oberoende av bosättnings tiden i Sverige. Detta betyder att även en sådan person som vistats i annat land eller andra länder under hela den yrkesverksamma tiden i dag har rätt till oavkortad folkpension om han flyttar hit inför eller efter ålderspensioneringen.

Vid sidan av att sålunda ge ett grundläggande pensionsskydd för dem som bor här i landet fyller folkpensioneringen också funktionen att utgöra en del av den sammanlagda pensionen, som ATP-pensionen i övrigt svarar för, till personer som förvärvsarbetat här. Genom folkpensioneringen ges ett pensionsskydd för den del av inkomsten som motsvarar det första basbeloppet, för vilken inkomstdel någon rätt till ATP inte kan uppkomma.

Ett uttryck har detta tagit sig i regler som sedan den 1 juli 1979 gäller i fråga om export av folkpension. Enligt 2 § är nämligen en svensk medborgare som är bosatt utomlands under vissa förutsättningar berättigad till folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller efterlevandepension samt handikappersättning och barntillägg. För att rätt till dessa förmåner skall föreligga krävs att personen är berättigad till tilläggspension enligt AFL. Det innebär att för honom skall ha beräknats pensionsgrundande inkomst på grundval av hans inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete under året enligt vissa regler i AFL. För varje år, för vilket pensionsgrundande inkomst fastställts för en försäkrad, skall enligt dessa regler pensionspoäng tillgodoräknas honom. Vidare gäller att pensionspoäng skall ha tillgodoräknats för minst tre år.

Vid bosättning utanför Sverige är folkpensionens storlek beroende av det antal år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för ATP. För oavkortad folkpension krävs därvid minst 30 år med pensionspoäng. Om antalet år med pensionspoäng är mindre, reduceras pensionen med 1/30 för varje år som saknas. Vid beräkning av folkpension enligt dessa regler likställs med poängår bl.a. år före år 1960 för vilket den försäkrade blivit taxerad till statlig inkomstskatt eller för vilket uttagits sjömansskatt, varvid antalet nu nämnda år eventuellt efter sammanläggning med år med ATP-poäng måste uppgå till minst tre för att folkpension skall utgå.

Vid bosättning utomlands utges, som ovan nämnts, enligt AFL enbart folkpensioneringens huvudförmåner ålderspension, förtidspension och efterlevandepension samt - som tillägg till pensionen - handikappersättning och barn tillägg. Däremot utges då inte t.ex. pensionstillskott eller vårdbidrag och inte heller kommunalt bostadstillägg.

Folkpension kan även utges till utländska medborgare som är bosatta i Sverige (4 §). En förutsättning härför är att personen varit bosatt i landet viss minsta tid. För ålderspension krävs att den berättigade är bosatt i

Sverige sedan minst fem år och att han efter fyllda 16 år har varit bosatt i landet under sammanlagt minst tio år. Förtidspension eller handikappersättning utges om den berättigade antingen är bosatt i Sverige sedan minst fem år eller, om bosättnings tiden i landet är kortare, har varit normalt arbetsför oavbrutet minst ett år under bosättnings tiden. För efterlevandepension gäller enligt särskilda regler fem års (omställningspension eller särskild efterlevandepension) resp. sex månaders (barnpension) kvalifikationstid. Härvid fordras antingen att den avlidne omedelbart före sin död varit bosatt i Sverige sedan minst fem år resp. sex månader och den efterlevande vid dödsfallet var bosatt i landet eller att den efterlevande är bosatt i Sverige sedan minst fem år resp. sex månader och den efterlevande eller den avlidne var bosatt i landet vid dödsfallet. Rätt till vårdbidrag för barn tillkommer utländsk förälder om denne är bosatt i Sverige sedan minst ett år.

När det gäller sjömän skall tid för vilken sjömansskatt erlagts jämsställas med bosättnings tid. Denna bestämmelse tar sikte på utländska sjömän som har tjänstgjort ombord på fartyg i den svenska handelsflottan utan att vara bosatta i Sverige.

Också till utländska medborgare som bor här utbetalas sålunda enligt AFL alltid en oavkortad folkpension. Den reduceras alltså inte med hänsyn till bosättnings tiden här och i princip inte heller på grundval av om rätt föreligger till pension från annat land.

Om en utländsk medborgare enligt vad ovan sagts har rätt till förtidspension eller särskild efterlevandepension eller övergångsvis utgiven änkepension, ersätts den med ålderspension då han fyller 65 år även om han då inte uppfyller den särskilda kvalifikationstiden för rätt till sådan pension. På samma sätt får barn, vars förälder uppburit vårdbidrag, förtidspension eller handikappersättning oberoende av dessa senare förmåners kvalifikationstid.

Vid sidan av nu angivna regler finns vissa dispensregler som kan åberopas av svenska och utländska medborgare som flyttar utomlands sedan de beviljats folkpension i Sverige men som inte uppfyller villkoren för rätt till - oavkortad - pension vid bosättning utanför Sverige. Reglerna innebär att en svensk medborgare, som har börjat uppbära folkpension, liksom en utländsk medborgare, som efter viss tids bosättning här i landet har beviljats folkpension, kan efter prövning i det enskilda fallet få behålla pensionen även sedan rätten därtill enligt huvudregeln har upphört till följd av flyttning från Sverige. En förutsättning härför är att regeringen har så förordnat för vissa fall eller det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som oskäligt att dra in pensionen (5 kap. 6 § AFL). Förordnande i enlighet härmed har meddelats i kungörelsen (1962:516) med föreskrifter rörande rätt till folkpension utom riket i vissa fall. Enligt denna kungörelse kan den folkpensionsberättigade - efter ansökan - få fortsätta att uppbära pensionen om han vistas utomlands för vård av hälsan eller för behandling av sjukdom och det finns skälig anledning att anta att vården eller behandlingen har avsevärd betydelse för honom.

AFL innehåller i övrigt inga regler som ger utländska medborgare rätt till folkpension vid bosättning utomlands, ens i fall då de tidigare bott och

arbetat här i landet. Bestämmelser härom finns dock i de socialförsäkringskonventioner som ingåtts mellan Sverige och en rad andra länder, bl.a. flertalet stater tillhörande EG och EFTA. Genom dessa konventioner ges i allmänhet medborgare i det andra landet rätt till svensk folkpension vid bosättning utanför Sverige på samma villkor som gäller för svenska medborgare bosatta utomlands. Enligt den nuvarande nordiska konventionen om social trygghet gäller dock andra regler bl.a. härför (se avsnitt 2.3).

De nu beskrivna reglerna bygger till stor del på att den berättigade är eller har varit *bosatt i Sverige*. Frågan är då när en person skall anses vara bosatt i Sverige. I bilaga B redovisar vi en översikt över vad som för närvarande gäller i detta hänseende. Enligt riks-försäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1985:16) om inskrivning och avregistrering enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall en person anses bosatt i Sverige om han har sitt egentliga hemvist här i landet. För den som flyttar till Sverige gäller att han skall anses bosatt i landet om han kommer hit med avsikt att vistas här stadigvarande. Även den som har för avsikt att vistas i landet endast under en begränsad tid anses bosatt här under förutsättning att han kommer hit för förvärvsarbete eller studier och vistelsen är avsedd att vara mer än ett år. Medföljande make och barn under 18 år skall också anses bosatta i landet om de kommer hit för att vistas här mer än ett år.

En svensk eller utländsk medborgare som varit bosatt i Sverige och som lämnar landet skall enligt 1 kap. 3 § AFL fortfarande anses vara bosatt här om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år. Även den som av en statlig arbetsgivare, t.ex. UD, sänds till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning anses vara bosatt i Sverige under utsändningstiden även om denna är avsedd att överstiga ett år. Detsamma gäller för familjemedlemmar som medföljer den utsände. Undantag från denna regel om tillhörighet till svensk socialförsäkring gäller enligt en förordning (SFS 1985:73) för arbetstagare som är arvodesanställda av styrelsen för internationell utveckling (SIDA) för biståndsarbete i annat land och deras medföljande familjemedlemmar.

Förutom de nu beskrivna reglerna i AFL och anslutande författningar om bosättningsbegreppet gäller sedan tidigare att ledning för avgörande av frågan om bosättning kan hämtas i folkbokföringslagens (1991:481) och motsvarande äldre lagstiftnings bestämmelser. Enligt folkbokföringslagen skall den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila i landet under minst ett år folkbokföras här. Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet (dubbel bosättning) skall folkbokföras om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här. Härvid tillmäts familjeförhållandena stor vikt. Vid flyttning från landet gäller motsvarande regler för avregistrering från folkbokföringen. Den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst skall emellertid kvarstå som folkbokförd i landet under utsändningstiden.

6.1.3 EES-avtalet och pensionsberedningens principförslag

Sedan juni 1990 pågick formella förhandlingar mellan EFTA-länderna och EG om ett närmare och fastare strukturerat samarbete byggt på ett gemensamt beslutsfattande och gemensamma institutioner i ett dynamiskt Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, *EES*. Dessa förhandlingar resulterade i oktober 1991 i att ett utkast till avtal om EES träffades. Efter omförhandlingar har utkastet reviderats och ett nytt avtalsförslag har upprättats i februari 1992. Förhoppningen är att detta skall kunna undertecknas under våren 1992. Avtalet är, under förutsättning att det ratificeras i tid av alla berörda stater, avsett att träda i kraft samtidigt som EGs inre marknad fullbordas, dvs. den 1 januari 1993. Målet med avtalet är att skapa ett gemensamt samarbetsområde där varor, kapital, tjänster och personer skall kunna röra sig fritt över gränserna. Avtalet syftar även till att utveckla och bredda samarbetet på angränsande politikområden.

En viktig del i EES-avtalet är att åstadkomma ett regelverk som i stora delar motsvarar det som gäller inom EG, bl.a. i fråga om samordningen av regelsystemen för social trygghet beträffande personer som flyttar inom EES-området. Parterna har därvid enats om att ta över de EG-regler som gäller inom de aktuella områdena och anpassat dem till ett EES-sammanhang.

EES-avtalet är för Sverige ett folkrättsligt avtal. Avtalet innebär emellertid att EES-reglerna, som i sin tur bygger på EGs regelverk, skall bli gällande i Sverige genom att de inkorporeras i den svenska lagstiftningen.

När det gäller frågor om hur den sociala tryggheten skall samordnas för personer som utnyttjar sig av möjligheten att flytta mellan olika länder inom samarbetsområdet kommer dessa frågor att regleras i enlighet med EG-förordningen 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Avsikten är att denna förordning, anpassad till ett EES-sammanhang, skall inkorporeras i den svenska lagstiftningen genom en särskild lag som gör den tillämplig här i landet. Som utgångspunkt för vårt arbete har vi antagit att denna lag, som gör förordningen 1408/71 tillämplig i Sverige, kommer att ha företräde framför annan svensk lagstiftning i den mån förordningen innebär utvidgningar eller inskränkningar. Vi har förutsatt att en generell företrädesregel av detta slag kommer att upptas i lagen (1992:000) om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, som innebär en inkorporering här av EES-avtalets huvuddel.

EG-förordningen 1408/71 bygger, som vi beskrivit i kapitel 4, på vissa grundläggandeprinciper: bl.a. likabehandlingsprincipen, sammanläggningsprincipen och exportabilitetsprincipen. I förordningen ges en mängd regler till realiserande av dessa principer och för att föreskriva vad som skall gälla i fråga om olika persongrupper och skilda situationer. Syftet med bestämmelserna är att ge anställda och egenföretagare samt deras familjemedlemmar, som är medborgare i någon av EGs medlemsstater, ett tillfredsställande skydd i fråga om den sociala tryggheten om de flyttar

från ett land till ett annat inom EG eller på annat sätt kan ha möjlig anknytning till mer än ett lands trygghetssystem. Principerna innebär bl.a. att medborgare i ett EG-land, som omfattas av förordningen och som är bosatta i ett annat sådant land, har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om socialförsäkringsförmåner som det andra landets egna medborgare. Detta betyder att villkor om medborgarskap, viss tids vistelse e.d. i en medlemsstats lagstiftning angående rätt till t.ex. pensionsförmåner inte kan göras gällande i förhållande till dessa personer. Sammanläggningsprincipen garanterar att anställda eller egenföretagare som flyttar inom EG inte på grund härav skall gå miste om rättigheter som de tidigare intjänat eller utestängas från rätt till förmåner på grund av att de i inflyttningslandet inte fullgjort uppställda villkor om försäkrings- eller bosättningsdagar e.d. Exportabilitetsprincipen medför att socialförsäkringsförmåner måste utbetalas oavsett var inom EG-området som den berättigade är bosatt. Fri rätt skall föreligga till export inom EG av bl.a. pensionsförmåner.

Pensionsberedningen tog, som framgår av kapitel 5, i sitt slutbetänkande (SOU 1990:76) Allmän pension upp frågor om EG-förordningens regler i förhållande till den svenska pensionslagstiftningen. Beredningen konstaterade därvid att några egentliga svårigheter inte skulle uppstå såvitt gäller tilläggspensioneringen vid en tillämpning i Sverige av EGs förordning 1408/71, eftersom reglerna för ATP-systemet står väl i överensstämmelse med principerna bakom EG-förordningen.

Däremot fann pensionsberedningen att stora problem skulle uppkomma inom folkpensioneringen vid en tillämpning av EG-förordningens principer. Utländska medborgare som omfattas av förordningen skulle sålunda behöva ges rätt till folkpension vid bosättning i Sverige på samma villkor som svenska medborgare, dvs. de skulle vara berättigade till folkpension fr.o.m. det att de bosätter sig i landet, om andra förutsättningar för pensionsrätt då är uppfyllda. Vidare skulle de nuvarande begränsningarna när det gäller möjligheterna till export av folkpension inte kunna göras gällande mot personer som täcks av EG-förordningen, och således inte heller mot svenska medborgare. Den som en gång beviljats folkpension skulle ha rätt att exportera hela pensionen vid flyttning till ett land inom EES-området (EES-land). Enligt pensionsberedningen torde bestämmelserna i EG-förordningen dessutom få tolkas så, att alla som är medborgare i något EG-land och bosatta inom EGs område skulle vara berättigade till oreducerad svensk folkpension om de någon gång i sitt liv varit bosatta i Sverige. Dessa konsekvenser av EG-förordningens tillämpning skulle, som pensionsberedningen konstaterade, leda till mycket långtgående åtaganden i pensionshänseende för Sveriges del och till resultat som inte kan anses acceptabla.

Pensionsberedningen föreslog därför, efter förebild från Danmark och Nederländerna och även Norge, att ett system införs för intjänande av rätt till folkpension på grundval av tid för bosättning i Sverige. Enligt förslaget skall bosättningsdagar därvid tillgodoräknas under tiden fr.o.m. det år då någon fyller 16 år t.o.m. det år då han fyller 64 år. För rätt till oreducerad pension skall krävas minst 40 års bosättning under den aktuella tidsperioden. Vid en kortare bosättningsdagar i landet än 40 år skall

folkpensionen reduceras med 1/40 för varje felande år. En minsta bosättnings tid om tre år föreslogs för att rätt till pension över huvud taget skall uppkomma. För utländska medborgare som bor i Sverige föreslogs dock att de nuvarande reglerna med kvalifikationstider för rätt till folkpension vid bosättning i landet skall kvarstå oförändrade.

I fråga om flyktingars rätt till folkpension vid bosättning i Sverige föreslog pensionsberedningen vissa särregler. Innebörden av dessa är att tid för bosättning i flyktingens hemland får likställas med bosättning i Sverige vid beräkning av folkpension. En förutsättning härför är emellertid att rätt till pension från hemlandet inte föreligger. Skulle detta vara fallet bör en samordning ske i en eller annan form eller motsvarande tid inte tillgodoräknas.

När det gäller förtids- och efterlevandepension skall enligt pensionsberedningens förslag som bosättnings tid få medräknas hela tiden från pensionsfallet t.o.m. det år då den försäkrade fyller (resp. då den avlidne skulle fylla) 64 år, om den försäkrade (resp. den avlidne) hade varit bosatt i Sverige under tid som motsvarar 4/5 av tiden från fyllda 16 år till pensionsfallet. I annat fall bör tillgodoräknas en proportionellt beräknad del av denna framtida försäkringstid.

Pensionsberedningen föreslog att nuvarande regler om rätt till folkpension för svenska medborgare som är bosatta utomlands behålls. En förutsättning för rätt till export skulle alltså vara att rätt till tilläggspension föreligger. Folkpensionsförmånen skulle i dessa fall utgå i förhållande till antalet år med pensionspoäng för ATP, dvs. exporträtt skulle föreligga beträffande 1/30 för varje år med ATP-poäng. Enligt pensionsberedningens förslag skulle dessa 30-delar dock reduceras med hänsyn till tiden för bosättning i Sverige.

Pensionsberedningen tänkte sig att lagstiftningsarbetet vid ett närmande till EG skulle ske i två etapper, varav den första innefattar de nu beskrivna reglerna om intjänande av rätt till folkpension på grundval av bosättning i Sverige. Den andra lagstiftnings etappen, som skulle bli aktuell när EG-förordningens principer skall gälla i Sverige, skulle innebära att de för svenska medborgare gällande reglerna kommer att gälla också för medborgare i EGs medlemsländer samt att en möjlighet till export av folkpension beräknad enligt bosättningsregeln skulle införas för svenska medborgare liksom för medborgare i EGs medlemsländer under förutsättning att de är bosatta i något av dessa länder.

6.1.4 Våra allmänna överväganden

Enligt våra direktiv åligger det oss att med utgångspunkt från pensionsberedningens överväganden och principförslag utarbeta närmare förslag till de ändringar som behöver göras i den svenska pensionslagstiftningen. De förslag som vi här lägger fram bygger således på pensionsberedningens principförslag.

I detta betänkande behandlar vi enbart frågor som hänger samman med förmånssidan i den allmänna pensioneringen. Det finns emellertid även en *avgiftssida*, dvs. frågor som rör finansieringen av den allmänna pensione-

ringen genom socialavgifter. Vi har dock bedömt det inte vara vår uppgift att behandla detta område. Vi avser således inte göra någon genomgång av reglerna om socialavgifter eller föreslå några ändringar i dessa regler för att få till stånd en eventuellt erforderlig anpassning till EGs regelsystem. En sådan översyn får således göras i annat sammanhang.

Även om vi, som ovan sagts, utformar våra förslag med utgångspunkt från pensionsberedningens principförslag presenterar vi i vissa avseenden lösningar som innebär avsteg från detta förslag. Det gäller till att börja med frågan om det behövs en sådan andra lagstiftningsetapp som beredningen förordat.

Sedan pensionsberedningen lämnade sitt förslag har principerna för *EES-avtalet* klarnat och ett avtal har utarbetats. I bilagor till själva avtalet har relevanta delar av den s.k. sekundära EG-rätten, dvs. främst EGs direktiv och förordningar, bl.a. förordning 1408/71, tagits in efter tillägg och anpassningar till ett EES-sammanhang. De aktuella EES-reglerna skall därefter efterföljas av svensk rättsbildning för att bli gällande i Sverige, vilket avses ske genom att de inkorporeras med svensk rätt. Genom detta förfarande kommer EES-reglerna, eller snarare den lag som föreskriver att de skall gälla i Sverige, att kunna åberopas av enskilda inför myndigheter och domstolar i Sverige. En del av EG-rätten som på detta sätt blir gällande svensk rätt är förordningen 1408/71, som kommer att få tillämpning för medborgare i EGs och EFTAs medlemsländer som är bosatta i något av dessa länder (EES-medborgare).

När det gäller EG-förordningen 1408/71 innehåller den olika regler som ger enskilda rättigheter. En konsekvens av att EG-förordningens bestämmelser på detta sätt blir gällande i Sverige är att de *regler i AFL* som är tillämpliga på svenska medborgare kommer med stöd av EG-förordningens stadgande om likabehandling att gälla även medborgare i ett annat land inom EES-området. Rätten till export av folkpensionsförmåner kommer också att kunna hävdas direkt på grundval av EG-förordningens bestämmelser sedan dessa genom mellankommande svensk rättsbildning blivit tillämpliga i Sverige. Genom att en med EG-förordningen i huvudsak likalydande författning kommer att gälla i Sverige är det inte nödvändigt att i AFL göra ändringar föranledda av den författningens bestämmelser. En andra lagstiftningsetapp på sätt pensionsberedningen förutsatte kommer således inte att behövas.

Inte heller finns skäl att lägga fram förslag till regler i AFL motsvarande de som nu finns i EGs förordning 1408/71 och som genom en särskild lag kommer att bli gällande här i landet sedan EES-avtalet trätt i kraft. Dessa regler kommer att gälla redan till följd av den lagen. En konsekvens av detta är att regleringen i AFL inte blir heltäckande utan att reglerna där alltid måste ses i relation till bestämmelserna i EG-förordningen och att AFLs regler i flera och väsentliga hänseenden utvidgas eller inskränks genom dessa senare bestämmelser.

Detta blir naturligtvis av stor betydelse för dem som har att tillämpa pensionsreglerna och kan innebära svårigheter i den praktiska tillämpningen. Detta gäller i all synnerhet som EG-förordningen är utformad på ett sätt som avviker från svensk lagstiftningstradition och som gör att det

är långtifrån lätt att tillgodogöra sig dess innehåll på alla punkter. Förordningen måste dessutom tolkas i belysning av den rättspraxis som EG-domstolen utbildat.

Någon annan lagteknisk lösning än den av oss valda - t.ex. ett överförande till AFL av alla relevanta regler i EG-förordningen - kan dock inte komma i fråga. Förutom att detta skulle förutsätta en omfattande arbetsinsats och innebära att det skulle införas ett mycket stort antal nya paragrafer i AFL, skulle en lösning av det slaget stå i strid med Sveriges åtaganden genom EES-avtalet. Den skulle dessutom inte befria Sverige från skyldigheten att låta EG-förordningens och EES-avtalets regler på området vara direkt tillämpliga här i landet enligt sin ordalydelse.

Att EES-avtalet är ett folkrättsligt avtal och att EG-förordningen i huvudsak görs tillämplig i Sverige genom mellankommande svensk lagstiftning ger emellertid upphov till vissa särskilda konsekvenser av betydelse för vårt arbete. Vid ett svenskt medlemskap i EG skulle förordningen 1408/71 bli omedelbart tillämplig här i landet och få direkt effekt samt automatiskt ha företräde framför svensk intern lagstiftning i den mån avvikande regler skulle ges där. Konsekvenserna av EES-avtalet är, som vi beskrivit i kapitel 3, dock något annorlunda. Formellt sett kommer inte EG-förordningen 1408/71 att gälla här utan tillämplig lagstiftning blir den lag som föreskriver att en viss bilaga till EES-avtalet, upptagande förordningen med erforderliga kompletteringar och anpassningar, skall gälla i Sverige. Denna lag har konstitutionellt inte automatiskt företräde framför annan av riksdagen antagen lag. Emellertid har vi, som vi angett i det föregående, utgått från att den författning som gör EES-avtalets regler tillämpliga här kommer att föreskriva att vad som stadgas i den författningen och i de andra författningar varigenom bilagorna till EES-avtalet inkorporeras i svensk rätt har företräde framför bestämmelser i annan lagstiftning i den mån de innebär inskränkningar och utvidgningar. Det är enligt vår uppfattning dock från tillämpningssynpunkt av vikt att reglerna i AFL i möjligaste mån anpassas till den framtida lagen om tillämpning av EG-förordningen.

Efter EES-avtalets ikraftträdande kommer sålunda att på bl.a. pensionsområdet bli av betydelse regler både i AFL och i lagen om tillämpning av EGs förordning 1408/71 här. Sistnämnda lag kommer att bli tillämplig i många olika hänseenden och innebära viss utvidgning resp. inskränkning av vad som föreskrivs i AFL. Emellertid har vi inte ansett det möjligt eller lämpligt att försöka att - genom hänvisningar i resp. paragraf - i AFL närmare ange vilka bestämmelser som sålunda kommer att beröras av EG-förordningens regler. Detta får bli en uppgift för dem som har att tillämpa lagstiftningen. I stället har vi valt att lägga fram förslag till en ny 20 kap. 15 a § i AFL, innehållande en allmän hänvisning till lagen om samordning av systemen för social trygghet i fråga om personer som flyttar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Där har också upptagits en allmän regel att den som enligt den lagen skall vara omfattad av svensk lagstiftning om pensionsförmåner skall likställas med försäkrad enligt AFL, även om han inte uppfyller de allmänna förutsättningarna härför i 1 kap. 3 § AFL. Dessutom har vi i fråga om de regler för intjänande av

rätt till folkpension som vi nu lägger fram funnit det erforderligt med vissa särskilda bestämmelser med anledning av den ovannämnda lagen såvitt gäller tillgodoräknande av tid för rätt till folkpension.

Beträffande den av pensionsberedningen föreslagna första lagstiftnings-etappen instämmer vi i pensionsberedningens överväganden vad gäller behovet av ändrade regler och inriktningen av lagändringarna. Vi föreslår således att det införs särskilda regler om *förvärv av rätt till folkpension på grundval av tid för bosättning i Sverige*. Den av oss sålunda föreslagna bosättningsregeln skall gälla såväl utländska medborgare som svenska medborgare.

Liksom pensionsberedningen menar vi att införandet av en bosättnings-regel för folkpensioneringen inte är avhängigt enbart av att EG-för-ordningens regler blir tillämpliga i Sverige. För en regel av detta slag talar också andra skäl. En regel motsvarande bosättningsregeln finns t.ex. redan i Norge, trots att det landet inte tillhör EG. I en tid med ökad rörlighet över nationsgränserna är det också, för att undvika allt fler fall med sammanfallande pensionsförmåner från flera länder, motiverat med ett system som är anpassat till att pension kan förvärfvas från mer än ett land.

Enligt pensionsberedningen skulle de föreslagna intjänandereglererna inte ersätta de nuvarande bestämmelserna i 5 kap. AFL utan i stället utformas som ett komplement till dessa. Det innebär att bl.a. 5 kap. 4 § AFL, som innehåller särskilda kvalifikationstider för utländska medborgares rätt till folkpension vid bosättning i Sverige, alltså skulle gälla men att pensionens storlek skulle vara beroende av den tid den pensionsberättigade varit bosatt i Sverige. Även den 30-dels beräknade pension som enligt 5 kap. 2 § AFL kan utges till svenska medborgare som är bosatta i utlandet skulle med pensionsberedningens förslag 40-delsberäknas på grundval av bosättningstiden här i landet.

Vi anser att det av pensionsberedningen föreslagna systemet i dessa avseenden är onödigt komplicerat. Det förhållandet att bestämmelserna i 5 kap. 4 § AFL, som tillkom år 1979, enligt vad pensionsberedningen funnit inte gett upphov till några egentliga olägenheter vid tillämpningen utgör inte skäl för att - när ändringar i övrigt föreslås i reglerna om förutsättningarna för rätt till folkpension - behålla dem. Beredningens argument att stadgandet bygger på samma princip som de socialförsäkringskonventioner som Sverige ingått med en rad andra länder förlorar till stor del sin bärkraft, eftersom de konventioner på detta område som gäller i förhållande till andra länder inom EES-området i huvudsak kommer att upphöra att gälla i och med ikraftträdandet av lagstiftningen med anledning av EES-avtalet. Vi kan inte heller se att det med ett system för beräkning av folkpension i förhållande till bosättningstid i Sverige föreligger behov av särskilda bestämmelser om rätt till folkpension för utlänningar som är medborgare i något land som inte omfattas av EG-reglerna. Vi föreslår därför att bestämmelserna i 5 kap. 4 § AFL om särskilda kvalifikationstider för utlänningars rätt till folkpension vid bosättning i Sverige upphävs. Det innebär en förenkling i förhållande till pensionsberedningens förslag och en renodling av principen om intjänande av pension genom bosättning.

När det gäller regeln i 5 kap. 2 § AFL om svenska medborgares rätt till folkpension vid bosättning utomlands på grundval av antalet poängår för ATP grundas pensionsrätten i dessa fall på den pensionsberättigades förvärvsarbete i Sverige. Regeln är utformad som en genom förvärvsarbete intjänad rätt till pension för inkomster motsvarande det första basbeloppet, vilka inkomster inte täcks genom ATP. Vi finner det därför mindre tilltalande att denna intjänade rätt skall påverkas av den berättigades bosättningsstid här i landet och således reduceras om denna inte uppgår till tillräckligt antal år. Vi föreslår därför att den nuvarande regeln om rätt till folkpension vid bosättning utomlands inte sammankopplas med den föreslagna bosättningsregeln utan att regler om rätt till export av folkpension för svenska - och utländska - medborgare ges i annan form. Våra överväganden i detta hänseende redovisar vi i det följande.

Emellertid har den nuvarande exportregeln - för svenska medborgare - i 5 kap. 2 § AFL lett oss till att, som en komplettering till pensionsberedningens principförslag, föreslå att det skall införas en *alternativ möjlighet till intjänande av rätt till folkpension*. Denna möjlighet kommer då att avse förvärv av folkpension och inte som regeln i 5 kap. 2 § AFL i dag enbart export därav.

Orsaken till detta förslag är att folkpension för de allra flesta människor som kommer att gå i pension framöver inte så mycket kommer att utgöra det enda ekonomiska stödet utan snarare kommer att vara ett komplement till andra pensionsförmåner, främst ATP-pensioner. På detta sätt kommer folkpensionens funktion av att svara för pensionsskyddet för den del av den tidigare inkomsten som understiger ett basbelopp att accentueras. Enligt de nu gällande reglerna beräknas ATP enligt en 30-årsregel, dvs. det är tillräckligt med 30 år med ATP-poäng för rätt till oreducerad tilläggspension. Denna regel i kombination med en bestämmelse enligt vilken det fordras 40 års bosättning i Sverige för rätt till oavkortad folkpension skulle ge upphov till mindre tillfredsställande konsekvenser såvitt gäller det samordnade pensionsskyddet från Sverige för personer som bott och arbetat i också annat land eller andra länder under den förvärvsaktiva delen av livet.

Vi har därför kommit till slutsatsen att det som ett alternativ till den föreslagna regeln om minst 40 års bosättning bör uppställas en regel som ger rätt till folkpension i relation till den rätt till ATP som intjänats. Den sålunda föreslagna regeln innebär att rätt till folkpension skall intjänas på grundval av år för vilka tillgodoräknats ATP-poäng. Enligt de allmänna bestämmelserna för ATP kan pensionsgrundande inkomst och därmed också ATP-poäng tillgodoräknas fr.o.m. 16 t.o.m. 64 års ålder på grundval av inkomster av anställning eller annat förvärvsarbete. Vi föreslår att rätt skall föreligga också till folkpension för varje år under vilket ATP-poäng tillgodoförts en försäkrad. För rätt till oavkortad folkpension skall enligt den nu föreslagna folkpensionsregeln krävas 30 år med ATP-poäng. Är antalet sådana år färre, bör folkpensionen reduceras med en trettondel för varje år som fattas.

Som framgår av det nu sagda är förslaget om en alternativ intjänanderegeln, anknuten till antalet år för vilka tillgodoräknats ATP-poäng, främst

betingat av att det inom ATP är tillräckligt med 30 poängår för att rätt till reducerad pension skall föreligga. Eftersom vi anser en intjänandetid om 30 år vara alltför kort vid tillämpning av bosättningsregeln, har vi av skäl som redovisats ovan funnit det motiverat med två alternativa system med kvalifikationsregler för folkpension, trots att det gör regelsystemet mer komplicerat, inte minst eftersom det enligt det ena är tillräckligt med 30 år medan det enligt det andra krävs 40 år.

Det har emellertid förekommit diskussioner om att förlänga intjänandetiden inom ATP. Pensionsberedningen tog i sitt slutbetänkande (SOU 1990: 76) Allmän pension upp denna fråga till behandling och fann därvid att åtskilliga skäl kunde anföras för en ändring av kravet för rätt till oavkortad tilläggspension från 30 år med ATP-poäng till 40 år med sådana poäng. Ett väsentligt skäl här till var att en 30-årsregel internationellt sett är mycket kort och att den tilltagande internationaliseringen talar för en förlängning. I annat fall riskerar Sverige att på ATP-området få svara för en oproportionerligt stor andel av den samlade pensionen till personer som bött och arbetat i mer än ett land. Trots detta kom pensionsberedningen till den slutsatsen att det vid den tidpunkten inte var lämpligt att lägga fram förslag till en sådan regeländring. Av störst betydelse för detta ställningstagande var den reform som då nyligen trätt i kraft på efterlevandepensioneringens område.

Att anlägga några synpunkter på eller komma med några förslag beträffande intjänanderegler för ATP är inte vår uppgift. Det kan emellertid antas att det så småningom på nytt kan komma att övervägas att förlänga intjänandetiden inom ATP till exempelvis 40 år. Om en sådan förändring blir verklighet, innebär det enligt vår bedömning att det inte längre kommer att finnas behov av två alternativa intjänandesystem för folkpensioneringen. Därigenom skulle regelsystemet för folkpension bli väsentligt enklare, inte minst administrativt, än med de förslag som vi nu redovisar.

Enligt våra förslag kommer folkpension sålunda att kunna förvärfvas på grundval av två alternativa system, antingen till följd av bosättning eller också på grund av anknytningen till år med ATP-poäng. I den mån en person uppfyller villkoren enligt båda dessa system - något som flertalet personer i Sverige kan förväntas göra - skall enligt förslaget tillämpas enbart ett av regelsystemen, nämligen det som ger det för den enskilde förmånligaste utfallet.

I det följande kommer vi att mer utförligt redovisa våra överväganden och ange den närmare innebörden av våra förslag beträffande de sålunda skisserade 40- och 30-årsreglerna inom folkpensioneringen. Dessförinnan skall vi dock i korthet redogöra för vissa effekter av våra förslag beträffande olika personkategorier.

6.1.5 Konsekvenser för olika grupper

Ett system för intjänande av folkpension genom bosättning alternativt förvärvsarbete i Sverige får naturligtvis konsekvenser för olika grupper av människor.

Detta gäller till att börja med för *svenska medborgare som är bosatta utomlands*. De har hittills kunnat leva utanför Sverige hela sitt aktiva liv och sedan komma tillbaka hit till landet inför eller efter pensioneringen och då varit berättigade till folkpension på samma villkor som de som har bott hela sitt liv i Sverige. Dessa personer kommer med det föreslagna regelsystemet inte att alltid vara berättigade till oreducerad folkpension från Sverige.

För de flesta av de nu aktuella grupperna kommer detta emellertid sannolikt inte att innebära några ekonomiska problem eftersom de i regel har varit yrkesverksamma under sin tid i utlandet och därigenom intjänat pensionsrätt i något annat land. Detta gäller t.ex. dem som arbetat i svenska eller utländska företag i andra länder. I detta hänseende blir resultatet snarare en fördel, eftersom de möjligheter till dubbla pensionsförmåner som nuvarande regler ger utrymme för kommer att begränsas.

En grupp människor för vilken denna möjlighet att intjäna pension i ett annat land i regel inte funnits är de företrädesvis kvinnor som följt med sina män till andra länder och inte kunnat förvärvsarbeta där, därför att det inte funnits arbete för dem eller för att de valt att sköta hem och barn. I och med att dessa personer inte har förvärvsarbetat under vistelsen i utlandet har de inte heller intjänat någon pensionsrätt, i den mån denna fråga inte lösts på privat väg av t.ex. den förvärvsarbetande maken eller dennes arbetsgivare. Det sagda gäller också under förutsättning att kvinnan inte varit bosatt i ett land i vilket pensionsrätten grundas på bosättning i landet, t.ex. i ett annat nordiskt land. Med en svensk bosättningsregel blir personer i denna situation inte berättigade till i vart fall en oreducerad folkpension om de inte varit bosatta i Sverige under minst 40 år. Och i den mån de förvärvsarbetat fordras 30 års arbete här för oavkortad pension. Detta innebär att det finns ett tämligen stort utrymme för bortovaro från Sverige under den yrkesaktiva delen av livet utan att rätten till folkpension från Sverige påverkas därav. Vid tillämpning av bosättningsregeln innebär, som vi utvecklar närmare i det följande, upp till 9 års vistelse i annat eller andra länder inte någon reduktion av folkpensionen. Och när det gäller den ATP-anknutna intjänanderegeln är det möjligt att bo utomlands i ända upp till 19 år utan att menlig inverkan uppkommer på folkpensionen, under förutsättning att personen i fråga förvärvsarbetar under 30 år här i landet.

Även om det sålunda kommer att föreligga stora möjligheter att vistas utomlands långa tider utan att folkpensionen reduceras, kan det naturligtvis uppkomma fall där människor, som med dagens regler har rätt till oavkortad folkpension, inte kommer att få det i framtiden. Trots att en bosättningsregel vid folkpension i vissa fall kan få ekonomiska konsekvenser för den nu nämnda gruppen har vi inte funnit det möjligt att föreslå särskilda regler till förmån för dem. Detta är bl.a. en följd av de hinder mot särbehandling av olika EES-länders medborgare och i fråga om bosättningsort som EG-förordningen uppställer.

Andra grupper av människor som kan beröras negativt av en bosättningsregel är t.ex. *missionärer och biståndsarbetare* och deras familjemedlemmar. Eftersom de oftast vistas många år utomlands kommer de inte att

kunna erhålla en oreducerad pension vid återflyttningen till Sverige. Därtill kommer att pensionerna i de länder där de varit yrkesverksamma i de allra flesta fall sannolikt är mycket låga och beräknade efter förhållandena där. Vi finner därför anledning att för dessa grupper föreslå vissa särregler, vartill vi återkommer i avsnitt 6.3.

Även för *utländska medborgare som är bosatta i Sverige* kan de föreslagna bosättnings- och förvärvsreglerna medföra att folkpensionen reduceras om de inte varit bosatta eller förvärvsarbetat tillräckligt länge här i landet. Dessa personer har emellertid i många fall intjänat pensionsförmåner i sina hemländer. I den mån dessa förmåner är exportabla enligt det andra landets lagstiftning eller enligt någon socialförsäkringskonvention eller till följd av EG-förordningen 1408/71 uppkommer i princip inga negativa effekter av det föreslagna systemet med intjänande av folkpension på grundval av bosättning alternativt förvärvsarbete här i landet. I övrigt måste konstateras att den beskrivna konsekvensen är en följd av det system för samordning av bl.a. pensionsrättigheter som EG-förordningen innehåller och enligt vilket pensioner förvärvas i proportion till försäkring eller bosättning i olika länder. Som nyss framhållits är en effekt av denna samordning att det inte är möjligt att upprätthålla särskilda regler för ett lands egna medborgare eller att förbehålla pensionsförmåner för dem som är bosatta där. Särregler med avseende på den nu behandlade kategorin skulle därför få ges en mycket långtgående tillämpning i fråga om likabehandling och exporträtt som skulle innebära mycket väsentliga kostnadsökningar för folkpensioneringen. Sådana ökade kostnader måste finansieras. Mot bakgrund härav kan vi inte föreslå några särregler för en viss eller vissa kategorier personer som invandrat hit i sådan ålder att de inte har möjlighet att förvärva rätt till oavkortad folkpension på grundval av bosättning eller förvärvsarbete här under tillräckligt lång tid.

Ett undantag finns dock. Det gäller *flyktingar*. Till denna grupp återkommer vi i avsnitt 6.4.

6.2 Våra huvudförslag i fråga om folkpension

6.2.1 Bosättningsregeln

Bosättningsregelns närmare utformning

En intjänanderegeln för folkpension bör vara så utformad att pension intjänas under den försäkrades aktiva tid. Pensionsberedningen anknöt därvid till vad som gäller möjligheterna att tillgodoräknas pensionsgrundande inkomst för ATP och föreslog därför att bosättningsperiod skulle kunna tillgodoföras under tiden fr.o.m. det år då någon fyller 16 år t.o.m. det år då han fyller 64 år. Även vi anser de valda tidsgränserna lämpliga. Mot bakgrund av vad vi föreslår i fråga om en alternativ intjänanderegeln för folkpension i förhållande till antalet år med pensionspoäng för ATP framstår det dessutom som än mer angeläget att ha samma ramar för

tillgodoräknandetid vid bosättningsregeln som när det gäller beräkningen av pensionsgrundande inkomst för ATP.

När det gäller frågan *hur många års bosättning* i landet som skall krävas för rätt till oreducerad pension är den intjänandetid som gäller inom ATP - 30 år - enligt vår uppfattning alltför kort. Den tidsram vi valt ger i sig utrymme för 49 års tillgodoräkande. Det framstår emellertid som rimligt att ett begränsat antal års bortovaro från Sverige inte bör leda till att folkpensionen därför reduceras. I likhet med pensionsberedningen anser vi en lämplig intjänandetid vara 40 år. Härigenom har den pensionsberättigade möjlighet att vistas utanför Sverige under sammanlagt nio år utan att folkpensionen reduceras. Vi föreslår alltså att det för rätt till oreducerad folkpension skall krävas att bosättningsstid tillgodoräknats för minst 40 år. Om den sammanlagda bosättningsstiden i Sverige är kortare än 40 år, bör folkpensionen reduceras med 1/40 för varje år som fattas.

De föreslagna reglerna om beräkning av folkpension i relation till bosättningsstiden här i landet under den aktiva delen av livet bör som ovan sagts gälla på samma villkor för svenska och utländska medborgare. Dessutom bör krävas att vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda för att folkpension skall utbetalas.

En sådan förutsättning som vi föreslår är - liksom enligt de nuvarande bestämmelserna i AFL - att den pensionsberättigade är bosatt i Sverige. Genom våra förslag avser vi inte att i AFL öppna någon ny möjlighet till utbetalning utomlands - *export* - av svensk folkpension. En annan sak är att bestämmelser i EGs förordning 1408/71 om export av förmåner kommer att gälla i Sverige, vilket innebär att svenska medborgare och utländska medborgare som omfattas av förordningen kommer att på grundval av denna - eller rättare sagt den lagstiftning som på grundval av EES-avtalet gör förordningen tillämplig i Sverige - kunna exportera sina folkpensionsförmåner till länder inom EES-området. Såvitt gäller länder utanför detta område kommer dock rätt till export inte att föreligga av folkpension beräknad enligt bosättningsregeln, såvida inte möjligheter härtill skulle öppnas i socialförsäkringskonvention med något annat land.

För närvarande finns, som vi beskrivit ovan, i 5 kap. 6 § AFL en särskild *dispensregel*, som kan ge svenska och utländska medborgare, som börjat uppbära folkpension här i landet, fortsatt rätt till folkpension även efter en flyttning från Sverige, om flyttningen utomlands är betingad av hälsoskäl eller det skulle framstå som oskäligt att dra in pensionen. Enligt vår mening bör en motsvarighet härtill finnas också i fortsättningen såvitt gäller folkpension som den berättigade uppburit här i landet. Eftersom fri exporträtt kommer att finnas inom EES-området på grundval av reglerna i EG-förordningen 1408/71, blir en sådan dispensregel av betydelse för personer som flyttar till länder utanför detta område. Vid tillämpningen av regeln bör enligt vår uppfattning följas samma principer som i dag.

En ytterligare förutsättning som bör uppställas i lagstiftningen för rätt till folkpension är *viss minsta tids bosättning* i Sverige. Pensionsberedningen föreslog här en kvalifikationstid om tre år. Även för rätt till ATP krävs att pensionspoäng tillgodoräknats för minst tre år. Enligt vår uppfattning är det lämpligt att kräva samma kvalifikationstid vid till-

lämpning av bosättningsregeln. Vårt förslag i denna del överensstämmer således med pensionsberedningens. Kravet på viss kvalifikationstid bör gälla för både svenska medborgare och utländska medborgare. I förhållande till medborgare i andra EES-länder som omfattas av EG-förordningen 1408/71 kommer dock, sedan den lag som gör förordningen tillämplig i Sverige har trätt i kraft, till följd av sammanläggningsprincipen i EG-förordningen även försäkringstider som fullgjorts i andra EES-länder att medräknas för att villkoret om viss minsta tids bosättning skall uppfyllas. För att sådana sammanläggning skall kunna ske krävs dock i vart fall ett års bosättning i Sverige.

Beträffande frågan om *när en person skall anses bosatt i landet* föreslår vi att bosättningsregeln i princip bör anknyta till de regler som i dag gäller i fråga om bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen. De bestämmelser i detta avseende som finns i AFL och i riks-försäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1985:16) om inskrivning och avregistrering enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, som beskrivits i avsnitt 6.1.2, bör alltså i huvudsak överföras till att gälla också för beräkning av bosättningstid enligt den föreslagna bosättningsregeln inom folkpensioneringen. I övrigt bör folkbokföringslagens (1991:481) bestämmelser vara avgörande för bosättningsfrågan, dvs. den som är folkbokförd i landet anses också bosatt här. En mera ingående beskrivning av vad som gäller i fråga om försäkrings-tillhörighet lämnas i bilaga B. Våra närmare överväganden och förslag om tillgodoräknande av bosättningstid redovisar vi i avsnitt 6.3.

I fråga om *hur bosättning under del av ett år skall tillgodoräknas* har vi övervägt att kräva bosättning i landet under hela kalenderåret för att tillgodoräknande av det året skall få ske. För den som under sin aktiva tid flyttar flera gånger mellan olika länder skulle emellertid en sådan regel kunna få till följd att denne "förlorade" många år. Med hänsyn till det anförda har vi stannat för att föreslå att bosättningstid skall räknas löpande, dvs. den försäkrade får tillgodoräkna sig tiden från det att han bosätter sig här i landet till dess att bosättningen upphör. Om den försäkrade varit bosatt i landet under olika perioder av sitt aktiva liv, bör de olika perioderna läggas samman vid beräkning av den totala bosättningstiden i landet. Den sammanlagda bosättningstiden bör därefter nedsättas till närmaste antal hela år.

För vissa grupper försäkrade föreslår vi särregler av innebörd att tid under vilken de har varit bosatta i utlandet skall kunna tillgodoräknas dem som bosättningstid i Sverige. Våra överväganden och förslag i detta hänseende redovisas i avsnitt 6.3 och 6.4.

Olika pensionsförmåner

Ålderspension

Såsom ovan beskrivits kommer enligt våra förslag folkpension i form av ålderspension (liksom andra pensionsförmåner) att intjänas genom bosättning i Sverige. Bosättningstid föreslås tillgodoräknas fr.o.m. det år då den pensionsberättigade fyller 16 år t.o.m. det år då han fyller 64 år.

För rätt till oreducerad pension krävs en bosättnings tid om 40 år. Om bosättnings tiden är kortare reduceras pensionen, varvid reduktionen är 1/40 för varje år som fattas. För rätt till pension krävs vidare i enlighet med vad vi föreslår bosättning i Sverige. Den försäkrade måste ha varit bosatt här i landet minst tre år för att pension skall utges. Denna kvalifikationstid föreslås gälla för både svenska och utländska medborgare.

I princip kommer det alltså att vara den berättigades *egen bosättnings tid* i Sverige som kommer att vara avgörande för ålderspensionens storlek. I några fall har vi emellertid funnit att det föreligger behov av att göra avsteg från denna princip och tillgodoräkna en *make den andra makens bosättnings tid*.

Det gäller till att börja med för efterlevande make som omedelbart före den månad då han fyller 65 år uppburit hel särskild efterlevandepension. Särskild efterlevandepension utgår enligt reglerna i 8 kap. 6 § AFL till efterlevande make som inte har uppnått 65 års ålder och som även i övrigt uppfyller villkoren för rätt till omställningspension. Särskild efterlevandepension utges för tid efter det att rätten till omställningspension upphört. Det krävs vidare att den efterlevandes möjlighet att bereda sig inkomst genom ett arbete som är lämpligt för honom är nedsatt med minst hälften och att nedsättningen, som får antas vara inte kortvarig, beror på arbetsmarknadsmässiga skäl, nedsatt hälsa eller annan därmed jämförlig omständighet. Ett grundläggande syfte med den särskilda efterlevandepensionen är således att den skall utgöra ett skyddsnät för sådana efterlevande män och kvinnor som inte kan klara sin försörjning genom förvärvsarbete eller på annat sätt.

Enligt våra förslag i det följande skall efterlevandepensionen beräknas uteslutande på grundval av den avlidnes bosättnings tid i Sverige. Med hänsyn härtill och till syftet med den särskilda efterlevandepensionen ävensom till att folkpension i form av hel oreducerad särskild efterlevandepension utgår med samma belopp som hel oreducerad ålderspension, bör enligt vår uppfattning hel särskild efterlevandepension leda över till en ålderspension baserad på samma bosättnings tid som efterlevandepensionen, om det är förmånligare för den efterlevande maken. Det är att märka att det endast är rätten till hel särskild efterlevandepension som bör ge denna möjlighet att hänsyn kan tas till den avlidnes bosättnings tid. Någon motsvarighet härtill beträffande partiell särskild efterlevandepension eller i fråga om omställningspension föreslår vi således inte.

En motsvarande regel föreslås dock gälla för kvinnor som är födda år 1944 eller tidigare och som är berättigade till änkepension enligt övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i AFL eller som skulle ha varit berättigade till änkepension från folkpensioneringen enligt nämnda övergångsregler om de inte hade uppnått 65 års ålder när maken avled. Även dessa kvinnor bör alltså kunna erhålla ålderspension som är grundad på den avlidne makens bosättnings tid här i landet. För kvinnor som är födda år 1945 eller senare föreslår vi inte några motsvarande särregler.

Ålderspension utgår enligt AFL fr.o.m. den månad varunder den försäkrade fyller 65 år. Efter framställning av den försäkrade kan

ålderspension utgå tidigare, dock tidigast fr.o.m. den månad då han uppnår 60 års ålder. *Förtida pensionsuttag* kan begränsas till att avse hälften av pensionen. Vid förtida uttag av ålderspension minskas pensionen med 0,5 % för varje månad som, då pensionen har börjat utgå, återstår till ingången av den månad då den försäkrade fyller 65 år. Reduktionen av pensionen är livsvarig. Den försäkrade kan dock när som helst återkalla sitt uttag av ålderspension.

Om en pensionsberättigad som gör förtida uttag av ålderspension inte har varit bosatt i Sverige i 40 år vid den tidpunkt från vilken folkpension skall börja utbetalas och således då inte är berättigad till oreducerad pension, uppstår frågan hur man skall förfara med de tillkommande åren. Som framgår av vad ovan sagts kan den försäkrade tillgodoräknas bosättnings tid t.o.m. det år då han fyller 64 år. Det innebär att han i princip kan intjäna bosättnings tid även under den tid då han uppbär ålderspension. En fråga som här uppkommer är från vilken tidpunkt hänsyn skall tas till de tillkommande bosättnings åren. Skall pensionen omräknas år från år eller först när den pensionsberättigade uppnått 65 års ålder? En annan fråga är om den ökning av pensionen som blir en följd av de bosättnings år som tillkommer efter det att den berättigade börjat uppbära ålderspension skall reduceras med samma procenttal som den del av pensionen som ursprungligen uttogs. En alternativ möjlighet är att den fyrtiondel av pensionen som tillkommer varje år reduceras som om pensionen började tas ut vid denna tidpunkt.

Det nu berörda problemet med förtida uttag av kvotdelad pension finns redan i dag på ATP-området samt i fråga om den rätt till folkpension i förhållande till antalet ATP-år som svenska medborgare har vid bosättning utomlands. Detsamma gäller enligt socialförsäkringskonventioner beträffande utländska medborgares rätt till folkpension vid bosättning i Sverige innan de uppfyller kvalifikationstiderna enligt nuvarande 5 kap. 4 § AFL. Motsvarande problem uppstår även vid tillämpning av den av oss föreslagna ATP-anknutna intjänanderegeln för folkpension. Det finns för närvarande inga lagregler som anvisar hur man skall förfara i de nu aktuella situationerna men genom de tillämpande myndigheternas praxis har vissa riktlinjer utvecklats. Vi har inte funnit det påkallat att lägga fram några lagförslag som reglerar dessa situationer utan anser att de även i fortsättningen bör lösas i praxis.

Enligt AFL utgår ålderspension och förtidspension med olika belopp till försäkrad vars make uppbär sådan pension och till annan försäkrad. Vid tillämpning av 40-årsregeln (och även 30-årsregeln) kan situationen för *två makar* bli den att folkpensionen för dem tillsammans blir lägre än för en ensamstående eller en gift person vars make inte uppbär folkpension. Denna situation kan uppkomma redan i dag i de fall som nämnts ovan då folkpension utgår på grundval av antalet år med ATP-poäng. Den nu gällande 5 kap. 2 § AFL innehåller därför en regel som innebär att, om det sammanlagda folkpensionsbeloppet för två makar skulle bli lägre än det belopp som skulle ha tillkommit en av makarna om den andre inte hade varit pensionsberättigad, ett tillägg som motsvarar skillnaden skall utges och fördelas mellan makarna i förhållande till deras pensioner. Vi föreslår

att en motsvarande bestämmelse nu införs. Den kommer att vara tillämplig både när pensionerna beräknas enligt 40-årsregeln och när de beräknas enligt 30-årsregeln liksom i den situationen att den ena makens pension beräknas enligt 40-årsregeln och den andra makens pension enligt 30-årsregeln.

För en person som omfattats av *EGs förordning 1408/71* och som intjänat pensionsförmåner, förutom i Sverige, även i ett annat eller flera andra EES-länder gäller att förordningens bestämmelser om beräkning av pensioner kommer att vara tillämpliga. Den behöriga myndigheten i varje EES-land, vars lagstiftning den berättigade omfattats av, skall göra en beräkning av den pension som skall utges från landet i fråga med användande av förordningens regler om bl.a. prorata-beräkning. Hur denna beräkning skall gå till har vi beskrivit i kapitel 4. En mer utförlig redogörelse härför lämnar vi i avsnitt 6.7.

Förtidspension

En bosättningsregel utformad på det sätt som beskrivits ovan passar mindre väl i fråga om förtids- och efterlevandepension. I dessa fall måste rimligen hänsyn kunna tas även till tid efter det att pensionsfallet har inträffat. I annat fall skulle endast ett fåtal pensionsberättigade kunna erhålla en oreducerad folkpensionsförmån. Fråga uppkommer då hur regler skall utformas för hänsynstagande till sådan tid mellan pensionsfallet och uppnådda 65 års ålder.

En möjlig lösning är att ha regler motsvarande den antagandepoängberäkning som gäller vid ATP, dvs. att pensionsrätt gottskrivs om den berättigade är aktuellt försäkrad eller varit det under vissa av åren närmast före pensionsfallet. Dessa regler innebär emellertid en mycket förmånlig beräkning och skulle i många fall kunna leda till att den berättigade erhåller oreducerad förtidspension från Sverige samtidigt som han haft möjlighet att intjäna betydande pensionsförmåner i ett annat land. Vi anser därför att detta inte är någon lämplig utväg.

En anledning härtill är också att vi menar att nuvarande regler för antagandepoängberäkning inom ATP över huvud taget kan ifrågasättas. Dessa kan ge upphov inte bara till en mycket förmånlig beräkning och i extrema fall till och med dubbla pensionsförmåner utan i andra situationer dessutom till "underförsäkring" och mycket låga förtidspensioner. Dessa konsekvenser i internationella förhållanden har närmare beskrivits av pensionsberedningen i betänkandet (SOU 1989:101) Förtidspension och rörlig pensionsålder (s. 257-269). Med hänsyn till sådana otillfredsställande effekter av nuvarande metoder för antagandepoängberäkning kunde enligt vår mening övervägas en ändring av dessa nu gällande regler för ATP, t.ex. till ett system i enlighet med vad vi i det följande kommer att föreslå beträffande folkpension enligt bosättningsregeln. Att lägga fram förslag med sådan inriktning faller emellertid utanför vårt uppdrag, och vi inskränker oss därför till att här peka på de problem som kan uppstå. I avsnitt 6.7 kommer vi dock att något ytterligare beröra frågeställningen vid

den redovisning som vi där lämnar om EGs regelsystem för sammanträffande av pensioner.

När det gäller tillgodoräknande av framtida bosättningstid för folkpension i form av förtidspension (och efterlevandepension) föreslog pensionsberedningen en lösning som bygger på de principer som för dessa förmåner gäller i Norge. Den innebär att som bosättningstid får medräknas även hela eller delar av tiden från pensionsfallet t.o.m. det år då den försäkrade fyller (resp. den avlidne skulle fylla) 64 år. Som villkor för en sådan beräkning föreslog pensionsberedningen att det skulle krävas att den försäkrade (resp. den avlidne) hade varit bosatt i Sverige under en tid som minst motsvarar $\frac{4}{5}$ av tiden fr.o.m. det år då den försäkrade fyllde 16 år till pensionsfallet. Om den faktiska bosättningstiden fr.o.m. det år då den försäkrade fyllde 16 år till pensionsfallet är mindre än $\frac{4}{5}$ av den teoretiskt möjliga bosättningstiden under ifrågavarande tidsperiod, borde en proportionellt beräknad del av den framtida försäkringstiden tillgodoräknas.

I Danmark gäller liknande regler vid beräkning av förtidspension. Enligt dessa regler utges oreducerad förtidspension under förutsättning att bosättningstiden i Danmark utgör minst $\frac{4}{5}$ av åren från fyllda 15 år till den tidpunkt från vilken pension utges. Är denna förutsättning inte uppfylld, fastställs pensionen till vad som motsvarar förhållandet mellan den faktiska bosättningstiden och $\frac{4}{5}$ av tiden från fyllda 15 år till den tidpunkt från vilken pension utges.

Såväl det norska som det danska systemet bygger på att intjänandetiden vid pension är omkring 50 år och att det för rätt till oreducerad pension krävs en bosättningstid resp. trygdetid om minst 40 år, vilket alltså utgör $\frac{4}{5}$ av hela intjänandetiden. Det är mot bakgrund härav som det endast krävs att bosättningstiden resp. trygdetiden uppgår till $\frac{4}{5}$ av tiden från fyllda 15 resp. 16 år till pensionsfallet för att rätt till oreducerad pension skall föreligga.

Enligt vår uppfattning utgör såväl det danska systemet som pensionsberedningens förslag (som alltså utformats med det norska systemet som förebild) lämpliga lösningar på problemet med tillgodoräknande av antagen framtida bosättningstid vid förtids- och efterlevandepension. Det danska systemet synes vara enklare vid själva beräkningen av pensionen än det andra systemet men har den nackdelen att pensionen inte bestäms på grundval av ett visst antal tillgodoräknade bosättningsår utan som en kvotdel av en oreducerad pension. Detta innebär att nämnaren med den danska lösningen kan uppta i princip vilket tal som helst upp till 40, medan nämnaren med pensionsberedningens förslag alltid utgör 40.

Med hänsyn till det sist nämnda har vi stannat för den lösning som pensionsberedningen föreslog. Våra förslag överensstämmer således i princip med pensionsberedningens. Eftersom tidpunkten för pensionsfallet, dvs. den tidpunkt då arbetsförmågan varaktigt blev nedsatt med minst hälften, i praktiken emellertid många gånger inte kan fastställas till visst datum utan endast bestämmas till visst år bör det vara bosättningstiden fr.o.m. det år då den försäkrade fyllde 16 år t.o.m. året före det år då pensionsfallet inträffade som avgör hur stor del av den framtida bosättningstiden som får beaktas vid pensionens bestämmande. På motsvarande

sätt bör antagen framtida bosättnings tid beräknas fr.o.m. året för pensionsfallet.

Enligt våra förslag skall sålunda förtidspension beräknas på grundval av den tid den berättigade varit bosatt i Sverige t.o.m. året före det år då pensionsfallet inträffade. Denna bosättnings tid skall också ligga till grund vid bestämmandet av hur stor del av tiden efter pensionsfallet som skall få tillgodoräknas som bosättnings tid. I detta avseende föreslår vi att, om den tid den pensionsberättigade faktiskt varit bosatt i Sverige fr.o.m. det år han fyllde 16 år t.o.m. året före pensionsfallet uppgår till 4/5 av hela denna tidsperiod, han får som bosättnings tid tillgodoräknas, förutom den faktiska bosättnings tiden t.o.m. året före pensionsfallet, även hela tiden fr.o.m. det år då pensionsfallet inträffade t.o.m. det år då han fyller 64 år. Om däremot den faktiska bosättnings tiden fr.o.m. det år då den berättigade fyllde 16 år t.o.m. året före pensionsfallet är mindre än 4/5 av den teoretiskt möjliga, tillgodoräknas han en proportionellt beräknad del av den framtida bosättnings tiden, varvid proportioneringen sker med utgångspunkt från att det endast krävs en faktisk bosättnings tid om 4/5 av den teoretiskt möjliga bosättnings tiden för att hela den framtida bosättnings tiden skall tillgodoräknas.

Ett exempel kan illustrera det sagda. Pensionsfallet inträffar det år då den försäkrade fyller 36 år. Han har varit bosatt i Sverige i sammanlagt 12 år fr.o.m. det år då han fyllde 16 år. Den faktiska bosättnings tiden här i landet utgör således 12/20 av den teoretiskt möjliga tiden fr.o.m. det år då han fyllde 16 år t.o.m. året före pensionsfallet. För tillgodoräkande av hela den framtida bosättnings tiden krävs att han varit bosatt i Sverige 4/5 eller 16/20 av tiden fr.o.m. det att han fyllde 16 år t.o.m. året före pensionsfallet. Den försäkrade får därför tillgodoräknas bara 12/16 eller 3/4 av den framtida bosättnings tiden. Tiden fr.o.m. året för pensionsfallet t.o.m. 64-årsåret utgör 29 år. 3/4 av 29 år är 21,75 år. Han tillgodoräknas alltså dessa 21,75 år tillsammans med de 12 år då han faktiskt bott i Sverige före pensionsfallet, dvs. sammanlagt 33,75 eller avrundat nedåt 33 år. Folkpensionen utgör således för honom 33/40 av en oavkortad pension.

Exemplet är emellertid inte helt adekvat. För att underlätta administrationen föreslår vi nämligen att beräkningen av framtida bosättnings tid skall göras, inte med utgångspunkt från hela år och inte heller från dagar, utan på grundval av hela månader, varvid en avrundning bör göras nedåt till närmaste antal hela månader. Sedan avrundas den kvotdel varmed folkpension skall utges med tillämpning av huvudregeln till närmaste lägre antal hela år.

Med en princip om tillgodoräkande av framtida försäkringstid i enlighet med vad vi nu utvecklat uppkommer frågan om det - i likhet med vad som i princip gäller för ATP - skall uppställas ett *krav på aktuell eller något så när aktuell anknytning till Sverige* vid pensionsfallet för att rätt att räkna antagen framtida bosättnings tid skall föreligga. Denna fråga är av intresse bl.a. för den som bott en sammanhängande tid i Sverige men som lämnat landet för att arbeta i ett annat land ett fåtal år och som under denna tid drabbas av en sjukdom eller olyckshändelse som gör honom helt eller delvis förvärvsoförmögen. Frågan har också betydelse om en person,

som under en tidigare period varit bosatt i Sverige och därefter lämnat landet, på nytt inflyttar till Sverige och under vistelsen utomlands drabbats av en sjukdom eller skada samt till följd därav uppbär förtidspension från ett annat land, vilken pension är beräknad med beaktande även av framtida försäkringstid.

EG-domstolen har i en dom den 9 december 1982 (mål 76/82, Malfitano-fallet) uttalat att, om en arbetstagare har uppfyllt den kvalifikationstid för rätt till en förmån som gäller enligt en medlemsstats lagstiftning, den behöriga institutionen inte får vägra honom förmånen på den grunden att lagstiftningen innehåller ett villkor som gör rätten till förmånen beroende av att arbetstagaren är försäkrad i den medlemsstaten vid tidpunkten för pensionsfallet. I förordningen 1408/71 har därefter genom förordning 2001/83 intagits en ny bestämmelse i artikel 45.7 av innebörd att, om ett medlemslands lagstiftning upptar ett krav på aktuell försäkring vid tidpunkten för pensionsfallet och dessutom ställer krav i fråga om försäkringsperiodens längd för rätt till förmåner, varje anställd eller egenföretagare som inte längre omfattas av det landets lagstiftning skall anses vara fortfarande omfattad därav, om han vid tidpunkten för försäkringsfallet täcks av eller kan ställa krav enligt en annan medlemsstats lagstiftning.

Mot bakgrund härav framstår som tydligt att ett krav på bosättning i Sverige vid pensionsfallet för att framtida bosättningsstid skall tillgodoräknas inte kan upprätthållas i förhållande till de personer som omfattas av EG-förordningen. Ett sådant krav skulle då få verkan enbart med avseende på personer som inte omfattas av förordningen. Detta anser vi vara mindre lämpligt. Även socialförsäkringsmässiga hänsyn talar mot en lösning av diskuterad innebörd. Det bör därför enligt vår mening över huvud taget inte uppställas ett sådant krav i lagstiftningen.

Däremot bör den allmänna förutsättningen för att pension på grundval av bosättningsstiden här i landet skall utges, nämligen att den försäkrade eller, i fråga om efterlevandepension, den efterlevande är *bosatt* här, gälla även för de nu aktuella förmånerna. Någon rätt till utbetalning av folkpension i form av förtidspension utomlands skall alltså enligt AFL inte föreligga när det gäller pension på grundval av bosättningsstid. Liksom beträffande ålderspension kommer dock lagen om tillämpning av EG-förordningen 1408/71 att öppna vissa, rätt omfattande möjligheter till export av sådan pension.

EG-förordningens bestämmelser kommer att vara tillämpliga också när det gäller beräkningen av förtidspension för en person som omfattats av förordningen och som varit försäkrad för pensionsförmåner såväl i Sverige som i annat EES-land. De svenska försäkringskassorna skall alltså tillämpa förordningens regler om bl.a. prorata-beräkning vid bestämmande av den pension som skall utges från Sverige. Resultatet av en sådan beräkning kan komma att bli att den berättigade erhåller en högre pension från Sverige än om enbart reglerna i AFL hade tillämpats (jfr avsnitt 4.2 och 6.7).

Enligt våra förslag skall vid beräkning av förtidspension enligt AFL hänsyn tas till viss del av eller hela den antagna framtida bosättningsstiden. Det kan inträffa att en person, som är berättigad till förtidspension enligt

AFL, har omfattats av också ett annat lands lagstiftning och att enligt denna förtidspensionens storlek beräknas med tillämpning av liknande regler som de av oss föreslagna. Så är fallet med t.ex. lagstiftningen i Norge. Detta kan innebära att den berättigade erhåller två oreducerade eller nästan oreducerade förtidspensioner.

För att undvika ett sådant resultat innehåller förslaget till en ny nordisk konvention, som vi beskrivit i avsnitt 2.3.2, en särskild bestämmelse enligt vilken det, i en situation som denna, skall tas hänsyn till enbart en del av den framtida bosättningstiden vid beräkningen i varje land. Denna del bestäms på grundval av de faktiska bosättningstider som beaktas vid pensionsberäkningen efter förhållandet mellan å ena sidan den faktiska bosättningstiden i landet och å andra sidan den samlade faktiska bosättningstiden i alla länder. Denna bestämmelse skall ha motsvarande tillämpning vid beräkning av grundpension från ett nordiskt land om den berättigade har rätt till pension också från ett EES-land utanför Norden och denna pension beräknas på grundval av ett antagande om försäkringsperioder som skulle ha fullgjorts om pensionsfallet inte hade inträffat. Den skall även gälla i fråga om personer som omfattas av EG-förordningen 1408/71. Med hänsyn till detta generella tillämpningsområde för den nordiska konventionen har vi inte funnit det påkallat att lägga fram förslag till någon motsvarande lagregel i AFL. Ytterligare skäl härtill är de begränsningar som EG-förordningen uppställer för sådana lagbestämmelser och det förhållandet att en utgångspunkt för den nya regleringen där är att fall av detta slag bör lösas just genom konventioner mellan medlemsländerna (se avsnitt 6.7.4).

För den situationen att *pensionsfallet inträffar under det år då den försäkrade fyller 16 år* kan med den lösning vi förordat beträffande beräkning av bosättningstid någon faktisk bosättningstid inte tillgodoräknas, eftersom bosättningstid räknas fr.o.m. det år då den försäkrade fyllde 16 år t.o.m. året före pensionsfallet. Inte heller föreligger därför förutsättningar att beräkna någon antagen framtida bosättningstid. Särskilda regler erfordras med hänsyn härtill för fall av detta slag. Vi finner det mindre lämpligt att som en lösning på problemet välja att uppställa krav på bosättning under 4/5 av tiden från ingången av det år då den försäkrade fyller 16 år till den tidpunkt under samma år då pensionsfallet inträffar för att rätt skall föreligga att få framtida bosättningstid tillgodoräknad och att vid kortare bosättningstid utge en proportionellt beräknad pension. För dessa fall föreslår vi i stället att den försäkrade skall få tillgodoräknas hela den framtida bosättningstiden (och således bli berättigad till en oreducerad pension) under förutsättning att han varit bosatt här i landet hela tiden fr.o.m. ingången av det år då han fyllde 16 år t.o.m. tidpunkten för pensionsfallet. Är denna förutsättning inte uppfylld utges ingen pension alls.

Vi är medvetna om att detta förslag kan ge upphov till problem vid den praktiska tillämpningen, eftersom det ibland kan uppkomma svårigheter att fastställa den exakta tidpunkten för pensionsfallet på dagen när. Dessa svårigheter bör dock inte överdrivas. I situationer då rätten till förtidspension grundas på ett pensionsfall just under 16-årsåret torde grunden i

många fall vara en olyckshändelse eller liknande, varför pensionsfallstidpunkten låter sig fastställa utan några egentliga problem. Härtill kommer att vi vid våra överväganden inte kunnat finna någon tillämpbar alternativ lösning. Och, som vi påpekat ovan, krävs en särskild regel för fall av nu aktuellt slag.

För de personer som har rätt till *förtidspension på grundval av pensionsfall som inträffat före det år då de fyllde 16 år* finns med de regler vi föreslagit inte heller möjlighet att intjäna någon pensionsrätt före pensionsfallet. Även för dessa personer måste därför väljas en annan lösning än vad som följer av de föreslagna huvudreglerna.

Av intresse i detta sammanhang är, som framgår av redovisningen i avsnitt 4.2, att dessa personer med den nu gällande utformningen av den skyddade personkretsen enligt EG-förordningen inte torde omfattas av förordningen såvitt gäller pensioner, om de inte är eller har varit förvärvsverksamma. (Däremot kan de vara täckta av förordningen i andra hänseenden, såsom i fråga om familjeförmåner, och där ha en från en annan person avledd rätt till förmåner.) Detta innebär att EG-förordningens principer om likabehandling av andra länders medborgare med det egna landets medborgare, sammanläggning av försäkringsperioder som fullgjorts i olika länder och förmånernas exportabilitet inte torde gälla i fråga om rätten till pension i situationer då pensionsfallet inträffat före fyllda 16 år.

Eftersom de regler som gäller övriga pensionsförmåner måste utformas med beaktande av principerna bakom EG-förordningen och då det kan vara en fördel om principerna för folkpensioneringen är enhetliga, torde det emellertid vara lämpligt att ha liknande regler för den som blir arbetsoförmögen i unga år som för den som blir det senare. Till detta kommer att det inom EG nyligen framlagts ett förslag om att utvidga förordningens tillämpningsområde på så sätt att den som är försäkrad enligt en medlemsstats lagstiftning också skall omfattas av förordningen.

I detta sammanhang kan nämnas att enligt dansk rätt föreligger rätt till förtidspension från 18 års ålder medan bosättningstid tillgodoräknas från fyllda 15 år. På detta sätt undviker man behov av särskilda regler när det gäller möjligheten till tillgodoräknande av framtida försäkringstid för dem som blivit arbetsoförmögna vid tidig ålder.

Det sagda aktualiserar frågan om höjning av den nedre åldersgränsen för rätt till förtidspension från 16 till exempelvis 18 års ålder och en samtidig höjning av den övre åldersgränsen för rätt till vårdbidrag från 16 till 18 år. Detta skulle på samma sätt som i Danmark lösa problemet med beräkning av framtida försäkringstid för den nu aktuella gruppen. En sådan höjning av åldersgränsen för rätt till förtidspension får emellertid långtgående följder i andra hänseenden och konsekvenser inom andra delar av socialförsäkringsområdet, vilka konsekvenser det skulle föra för långt att utreda i detta sammanhang. Överväganden i den riktningen måste dessutom anses ligga utanför ramen för vårt uppdrag.

Med utgångspunkt från den nuvarande åldersgränsen för rätt till förtidspension har vi övervägt olika lösningar på problemet hur framtida försäkringstid skall beaktas för de personer som har rätt till förtidspension på grundval av pensionsfall som inträffat före ingången av det år då de fyllde

16 år. En möjlig lösning är därvid att ge alla de berörda rätt till oreducerad förtidspension. En sådan regel måste emellertid för att inte leda till orimliga konsekvenser förenas med krav på viss tids bosättning i Sverige. Denna kvalifikationstid måste dessutom vara relativt lång. Vid en senare utvidgning av den skyddade personkretsen enligt EG-förordningen 1408/71 till att omfatta de nu berörda personerna måste vidare reglerna ändras för att inte förordningens bestämmelser om sammanläggning av försäkringstider och export av förmåner skall leda till oacceptabla ekonomiska åtaganden för Sveriges del.

En annan tänkbar lösning är att grunda beräkningen på en bosättningstid som ligger före 16 års ålder och låta den vara avgörande för hur stor del av framtida bosättningstid som skall få tillgodoräknas. Den närmast till hands liggande lösningen är kanske att kräva att den försäkrade skall ha varit bosatt i Sverige 4/5 av tiden från födelsen till fyllda 16 år för att han skall tillgodoräknas all framtida bosättningstid och således bli berättigad till oreducerad förtidspension. Vid en bosättningstid som är kortare, skulle det ske en proportionell reduktion av pensionen. En regel sådan den nu skisserade innebär ett långtgående krav på bosättning här i landet. Redan en vistelsetid utanför Sverige om tre år skulle leda till en reduktion av den pension som sedan skall utgå till 65 års ålder. Vi finner därför denna lösning mindre tilltalande.

Vi har även övervägt att låta den försäkrades bosättningsförhållanden vid en viss ålder, t.ex. från 13 till 16 års ålder, vara avgörande för rätten till förtidspension på så sätt att det uppställs villkor om bosättning antingen under hela den angivna tiden för rätt till pension eller under i vart fall 4/5 av tiden, varvid i det senare fallet pensionen reduceras om den faktiska bosättningstiden under den aktuella perioden är mindre än 4/5. Nackdelen med regler utformade på detta sätt är att bosättningsförhållandena under en viss kortare period i livet blir avgörande för om någon förtidspension över huvud taget kommer att utges. Den som varit bosatt i Sverige från födelsen till exempelvis 12 års ålder skulle således inte vara berättigad till någon förtidspension alls.

Som framgår av våra överväganden är det förenat med svårigheter att finna ett lämpligt regelsystem för tillgodoräknande av bosättningstid vid förtidspension i de situationer då pensionsfallet inträffat före det år då den berättigade fyllde 16 år. På grund härav och med hänsyn till att utredningsarbetet har måst bedrivas skyndsamt för att de föreslagna ändringarna i pensionslagstiftningen skall kunna träda i kraft samtidigt som EES-avtalet börjar gälla, har vi avstått från att nu försöka att föreslå några genomgripande ändringar i förhållande till nuvarande regler vad gäller de allmänna förutsättningarna för rätt till förtidspension för unga arbetsoförmögna personer. Detta har varit möjligt eftersom, som framhållits ovan, bestämmelserna i EGs förordning 1408/71 nu inte torde gälla för denna persongrupp.

Regler i huvudsak motsvarande de nuvarande reglerna i 5 kap. 1 § och 4 § b AFL som ger den som är bosatt i Sverige och, såvitt gäller utländsk medborgare, uppfyller viss kvalifikationstid rätt till förtidspension skall således enligt vårt förslag gälla även i fortsättningen. Det innebär att

svenska medborgare som är bosatta här i landet alltid tillgodoräknas bosättnings tid fr.o.m. det år då de fyllde 16 år t.o.m. det år då de fyller 64 år. Motsvarande föreslås gälla för utländska medborgare som är bosatta i Sverige sedan minst fem år. I fråga om såväl svenska som utländska medborgare föreslås den ändringen i förhållande till nuvarande regler att, för det fall att den pensionsberättigade varit bosatt utomlands efter fyllda 16 år, tiden för bosättningen i utlandet inte skall tillgodoräknas som bosättnings tid i Sverige. Den för utländska medborgare i dag gällande alternativa möjligheten att kvalificera sig för förtidspension genom att ha varit normalt arbetsför oavbrutet under minst ett år under bosättnings tiden har ingen praktisk betydelse i fråga om den nu aktuella personkategorin, varför vi inte föreslår någon motsvarighet till denna bestämmelse.

Med hänsyn till de nackdelar som är förenade med det sålunda redovisade förslaget och till planerade ändringar i EG-förordningen 1408/71, får förslaget ses som ett provisorium, och det bör enligt vår mening i ett senare sammanhang företas förnyade och mer ingående överväganden i syfte att finna en mer definitiv lösning.

Förtidspension kan enligt 7 kap. 2 § AFL beviljas i form av halv förtidspension, två tredjedelar av hel förtidspension eller hel förtidspension beroende på graden av nedsättningen av arbetsförmågan. För den som beviljats *halv förtidspension eller två tredjedelar av hel förtidspension* och som sedan får sin arbetsförmåga ytterligare nedsatt så att han blir berättigad till två tredjedelar av hel förtidspension eller hel förtidspension uppkommer frågan om den ökade förtidspensionen skall grundas på samma bosättnings tid som den tidigare pensionen eller om en ny beräkning av faktisk och framtida bosättnings tid bör göras med utgångspunkt från att pensionsfallet skall anses ha inträffat vid tidpunkten för försämringen av arbetsförmågan. Vi finner det rimligt att den pensionsberättigade i den nu aktuella situationen bör få förtidspensionen beräknad med hänsyn tagen även till bosättnings tiden efter det förra pensionsfallet. Vi förslår således att vid en sådan försämring av arbetsförmågan som föranleder en ändring i den kvotdel varmed förtidspension utges bör ett nytt pensionsfall anses ha inträffat och en ny beräkning av bosättnings tid göras.

EG-förordningen 1408/71 innehåller (i artikel 41) regler för den nu behandlade situationen som kan inverka på storleken av den förtidspension som skall utges enligt svensk lagstiftning. Om en person, som erhåller invaliditetsförmåner enligt endast en medlemsstats lagstiftning, får arbetsförmågan ytterligare försämrade och har omfattats av ett annat eller flera andra medlemsstaters lagstiftningar under den tid han uppburit förmånen, skall varje medlemsstat vars lagstiftning han omfattats av, med beaktandet av nedsättningen av arbetsförmågan, utge invaliditetsförmåner enligt de regler som enligt förordningen gäller i fråga om ålderspensioner och efterlevandepensioner till vuxna. Om därvid det totala beloppet av de invaliditetsförmåner som personen är berättigad till från olika medlemsstater är lägre än det belopp han erhöi från medlemsstaten före försämringen av arbetsförmågan, har han rätt att erhålla ett tillägg som motsvarar skillnaden mellan de två beloppen från sistnämnda medlemsstat.

De nu nämnda bestämmelserna i EG-förordningen torde kunna bli tillämpliga i vissa fall då en ny beräkning av bosättningstid sker vid försämring av arbetsförmågan. Huruvida ett tillägg skall utges kommer då att bli beroende av utfallet av den nya beräkningen av bosättningstid och beloppet av de förmåner som utgår från de andra EES-länder som personen varit försäkrad i under tiden han uppburit svensk förtidspension.

Förhållandet kan emellertid även vara det motsatta, dvs. den som är berättigad till hel eller två tredjedelar av hel förtidspension kan få arbetsförmågan förbättrad i sådan mån att han därefter har rätt till endast två tredjedelar av hel förtidspension eller halv förtidspension. I dessa situationer bör det enligt vår mening fortfarande anses vara fråga om samma pensionsfall som tidigare. Någon ny beräkning av bosättningstid skall således inte göras, utan pensionen kommer även efter ändringen av den kvotdel varmed förtidspension utges att grundas på samma antal fyrtiondelar som tidigare. En annan lösning skulle kunna motverka den berättigades intresse av att börja arbeta eftersom pensionen vid en ny beräkning av bosättningstid skulle kunna komma att grundas på en kortare bosättningstid än tidigare.

Vid ansökan om förtidspension skall enligt kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring, m.m. läkarintyg om den försäkrades hälsotillstånd ges in. Om förtidspension har dragits in eller minskats på grund av att den försäkrade har börjat att förvärvsarbeta, kan han senare - om arbetet upphör - genom ett förenklat ansökningsförfarande och utan att nytt läkarintyg behöver företes återfå pensionen, förutsatt att ansökningen görs inom fem år från den tidpunkt då pensionen drogs in eller minskades. Dessutom krävs att ansökningen avser pension av högst motsvarande grad och beräknad på grundval av samma pensionspoängtal som gällde för den pension som den försäkrade uppbär vid tidpunkten för indragningen eller minskningen. Det rör sig i dessa fall om en sorts *vilande förtidspension*. Syftet härmed är att stimulera till arbetsförsök som ett led i rehabiliteringen och att den försäkrade inte skall riskera att stå utan försörjning om försöket måste avbrytas. Med hänsyn sålunda till syftet med vilande förtidspension bör i dessa situationer något nytt pensionsfall inte anses föreligga när förtidspension åter börjar utges. Förtidspensionen skall således då grundas på samma antal fyrtiondelar som före indragningen eller minskningen. Några lagregler för denna situation krävs inte, utan frågan kan lösas genom bestämmelser i den ovan nämnda kungörelsen.

Fr.o.m. den månad då den pensionsberättigade fyller 65 år *ersätts förtidspension av ålderspension*. Vid ett system med intjänande av folkpension på grundval av bosättning i landet uppstår frågan om ålderspensionen i denna situation alltid skall beräknas efter samma antal fyrtiondelar som förtidspensionen. Ett alternativ skulle kunna vara att den pensionsberättigade får möjlighet att "förbättra" pensionen genom bosättning i Sverige efter pensionsfallet. Sådana tillkommande bosättningsår skulle då kunna beaktas antingen först vid övergången till ålderspension eller dessutom också på det sättet att en succesiv omräkning görs år från år av den löpande förtidspensionen.

En regel enligt vilken den som uppbär förtidspension inte intjänar bosättningstid för ålderspension kan få negativa effekter för den som inflyttar till Sverige i unga år och som efter en mycket kort tids vistelse här i landet blir arbetsoförmögen samt beviljas förtidspension utan eller med enbart få antagna framtida bosättningsår men som sedan bor kvar här tills han fyller 65 år. En sådan person kan inte heller alltid förväntas ha rätt till en större pensionsförmån från annat land. För att undvika mindre tillfredsställande konsekvenser i en situation som denna bör därför ålderspension även till den som erhållit förtidspension dessförinnan och uppburit sådan pension till 65 års ålder utges i förhållande till antalet faktiska bosättningsår t.o.m. det år då han fyller 64 år.

Förhållandet kan emellertid även vara det motsatta, dvs. att förtidspensionen beräknad under hänsynstagande till framtida bosättningstid är högre än en på grundval av faktiska bosättningsår beräknad ålderspension. Detta kan bli fallet om pensionsfallet inträffat i relativt unga år och den pensionsberättigade varit bosatt i Sverige fram till pensionsfallet men under hela eller delar av tiden därefter fram till 65 års ålder är bosatt i utlandet. För den som uppburit hel förtidspension kan det te sig stötande om den utgående pensionen skulle minskas därför att den ersätts av ålderspension. Mot bakgrund härav föreslår vi att den som omedelbart före den månad då han fyller 65 år erhållit hel förtidspension får ålderspension efter samma antal fjrtiondelar som förtidspensionen, om det är förmånligare för honom.

Det finns enligt vår uppfattning inte anledning att föreslå en motsvarande regel för den som uppburit endast halv förtidspension eller två tredjedelar av hel förtidspension. För dessa kategorier bör ålderspension alltså alltid beräknas enligt huvudregeln på grundval av faktisk bosättningstid mellan 16 och 64 års ålder.

Efterlevandepension

När det gäller efterlevandepension kompliceras övervägandena av att det är en annan person än den försäkrade som är den pensionsberättigade. Frågan är om det skall krävas att den avlidne har varit bosatt i Sverige för att rätt till efterlevandepension skall föreligga eller om det är tillräckligt att den efterlevande är bosatt här. En annan fråga som blir aktuell vid efterlevandepension till make är om pensionen skall beräknas på grundval enbart av den avlidnes bosättningstid här i landet eller om den efterlevandes bosättningstid alternativt skall kunna beaktas.

Enligt de nuvarande reglerna i 5 kap. AFL kan efterlevandepension utges till make eller barn även om den avlidne aldrig har varit bosatt i Sverige. Efterlevande make eller barn som är svenska medborgare och bosatta här i landet är således berättigade till efterlevandepension från folkpensioneringen. I fråga om efterlevandepension till make eller barn som inte är svenska medborgare men som är bosatta här gäller att sådan pension utges om den efterlevande maken (resp. barnet) är bosatt här i landet sedan minst fem år (resp. sex månader) och den efterlevande maken (resp. barnet) var bosatt här vid dödsfallet.

De nu gällande reglerna om efterlevandepension är ett uttryck för det hitintills rådande synsättet att folkpensionen skall utgöra en ekonomisk grundtrygghet för personer som är bosatta här i landet. Med ett system som innebär att rätt till folkpension förvärfvas genom bosättning i Sverige kan ett sådant synsätt inte längre upprätthållas i samma mån som tidigare utan att detta skulle leda till oacceptabla och mycket kostnadskrävande pensionsåtaganden i internationella förhållanden. Detta är en följd av det väsentligt ökade utrymmet för rätt till export av folkpension som EG-förordningen 1408/71 innefattar.

Med ett system där folkpension intjänas genom bosättning i landet faller det sig naturligt att mera renodlat än hittills betrakta efterlevandepensionen som en från den avlidne härledd rätt. Det innebär att en grundläggande förutsättning för att pension skall utges bör vara att den avlidne har varit bosatt i Sverige någon tid och därigenom intjänat rätt till pension här. Vidare bör här, liksom för övriga folkpensionsförmåner, krävas att de som är berättigade till efterlevandeförmåner, dvs. efterlevande make eller barn, är bosatta här i landet för att pension över huvud taget skall utges på grundval av reglerna i AFL. Att sådan pension i viss utsträckning ändå kan komma att utbetalas till utomlands bosatta blir en följd, inte av AFL utan av regler i lagen om tillämpning av EG-förordningen 1408/71 eller i socialförsäkringskonventioner.

Ett konsekvent genomförande av principen att efterlevandepensionen är en från den avlidne härledd rätt innebär att det är endast dennes bosättnings- eller vistelsestid som beaktas vid pensionens bestämmande. Hänsyn tas således inte alls till den efterlevandes tid i Sverige.

Enligt vår uppfattning bör efterlevandepensionen utformas så att den bestäms uteslutande på grundval av den tid den avlidne varit bosatt i Sverige. En sådan regel kan möjligen te sig mindre tillfredsställande för det fall t.ex. att ett svenskt barn som bott hela sitt liv i Sverige mister en förälder som aldrig bott här. Barnet skulle med vårt förslag i denna situation inte vara berättigat till svensk efterlevandepension. Konsekvenserna mildras dock av att barnet i det tänkta fallet sannolikt skulle vara berättigat till pension från det land där föräldern varit bosatt eller förvärvsverksam, i vart fall om det är fråga om ett land inom EES-området.

En regel enligt vilken endast den avlidnes bosättnings- eller vistelsestid ligger till grund för efterlevandepensionens bestämmande överensstämmer också bäst med principerna i EGs förordning 1408/71. Vid den prorata-beräkning av pensionen som enligt förordningen skall göras beträffande efterlevandepension till vuxna efterlevande för det fall att den avlidne har omfattats av lagstiftningen i mer än ett EES-land, måste således de försäkringsperioder som beaktas av flera medlemsländer inom EG ha fullgjorts av samma person. Enligt EG-förordningen är vidare familjemedlemmar eller efterlevande inte självständigt försäkrade utan omfattas av förordningen just i egenskap av familjemedlemmar eller efterlevande till den anställde eller egenföretagaren.

De föreslagna reglerna om beräkning av efterlevandepension enligt bosättningsregeln på grundval av den avlidnes bosättnings- eller vistelsestid bör gälla

barnpension, omställningspension, särskild efterlevandepension och dessutom sådan änkepension som utges med stöd av övergångsbestämmelserna till den år 1988 beslutade efterlevandepensionsreformen.

EG-förordningen 1408/71 eller rättare sagt motsvarande lagstiftning som kommer att bli gällande i Sverige kan även ha betydelse för det belopp som skall utges som *efterlevandepension till barn*. Om barnet är bosatt i Sverige och den avlidne varit omfattad av lagstiftningen i flera EES-länder, varav Sverige är ett av dem, skall pensionen utgöra det s.k. teoretiska beloppet enligt artikel 46.2 i EG-förordningen. Det innebär att pensionen skall beräknas som om alla försäkringsperioder som den avlidne fullgjort enligt lagstiftningen i de EES-länder som han omfattats av hade fullgjorts i Sverige. Denna pension erhåller barnet dock endast så länge det är bosatt här i landet. Om och när barnet flyttar till ett annat land, är det det nya bosättningslandet som har att utge barnpension beräknad på samma sätt, under förutsättning att den avlidne omfattats av lagstiftningen i också detta land. EG-domstolen har emellertid slagit fast att, om den pension som barnet erhåller i det nya bosättningslandet är lägre än den pension som utgick i det tidigare bosättningslandet, barnet är berättigat till ett tillägg från det senare landet motsvarande skillnaden mellan beloppen. Detsamma är fallet om den avlidne föräldern har omfattats av lagstiftningen i ett annat land än det i vilket barnet är eller har varit bosatt och efterlevandepensionen är högre i det förstnämnda landet än i barnets bosättningsland.

Det nu beskrivna förhållandet blir av väsentlig betydelse när det gäller den praktiska tillämpningen av våra förslag. Dessa innebär att det i AFL skall införas regler av innebörd att barnpension beräknas enligt en 40-årsregel på grundval av den avlidne föräldrarnas bosättningstid i Sverige enligt samma principer som för efterlevandepension till vuxen efterlevande. I förhållande till en avliden som omfattats av EG-förordningen 1408/71 kommer emellertid reglerna i den svenska lagen om tillämpning av denna förordning att ta över, dvs. EG-förordningens regler blir tillämpliga. Det betyder att de barn som är berörda härav i många fall kommer att med stöd av dessa regler uppbära en oreducerad eller högre barnpension från folkpensioneringen så länge de bor här i landet. Och om ett sådant barn flyttar från Sverige till ett EES-land, kan EG-förordningen få till följd att det inte, som i fråga om andra pensionsförmåner, föreligger rätt till barnpension motsvarande den avlidne föräldrarnas bosättningstid i Sverige utan att barnpensionen helt dras in eller i vart fall reduceras. För barn till förälder som inte täcks av EG-förordningen kommer dock de av oss föreslagna reglerna i AFL att bli tillämpliga fullt ut.

Skilda regler kommer alltså att gälla för olika barn här i landet beroende på om den lagstiftning som gör EG-förordningen gällande här är tillämplig eller inte. Detta kan synas otillfredsställande men är, såvitt vi kan finna, en konsekvens som måste accepteras. Dessa skiljaktigheter kan dock komma att minska med tiden. Enligt vad vi erfarit övervägs nämligen för närvarande ändringar i EGs förordning 1408/71 när det gäller behandlingen av förmåner till efterlevande barn, och dessa kan komma att leda till att pensioner till efterlevande barn fortsättningsvis inte följer

reglerna för familjeförmåner utan utformas som bestämmelser likartade de som gäller för andra former av pension.

Vid *bestämmande av efterlevandepensionens storlek* uppkommer en liknande situation som vid fastställande av förtidspension i det att hänsyn i vissa fall rimligen måste kunna tas även till tid efter det att pensionsfallet har inträffat. I enlighet med vad ovan sagts bör framtida bosättnings- och medräknas på motsvarande sätt som vid förtidspension. Detta innebär att, om den tid den avlidne varit bosatt i Sverige fr.o.m. det år då han fyllde 16 år t.o.m. året före dödsfallet uppgår till 4/5 av hela denna tidsperiod, som bosättnings- och tillgodoräknas, förutom den faktiska bosättnings- och tiden t.o.m. året före dödsfallet, även hela tiden fr.o.m. det år dödsfallet inträffade t.o.m. det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år. Om däremot den faktiska bosättnings- och tiden fr.o.m. det år då den avlidne fyllde 16 år t.o.m. året före dödsfallet är mindre än 4/5 av den teoretiskt möjliga tiden, tillgodoräknas en proportionellt beräknad del av den framtida bosättnings- och tiden. Proportioneringen sker med utgångspunkt från att det endast krävs en faktisk bosättnings- och om 4/5 av den teoretiskt möjliga bosättnings- och tiden för att hela den framtida bosättnings- och tiden skall tillgodoräknas.

Om den avlidne vid dödsfallet uppbar hel förtidspension föreslås att efterlevandepensionen skall utgå på grundval av samma bosättnings- och, dvs. med samma antal fjrtiondelar, som förtidspensionen, om detta är förmånligare. Som framgår av det sagda skall detta gälla endast om den avlidnes arbetsförmåga omedelbart före dödsfallet var så nedsatt att han då uppbar hel förtidspension. Efter en avliden som vid dödsfallet uppbar två tredjedelar av hel förtidspension eller halv förtidspension beräknas efterlevandepensionen med hänsyn till den avlidnes bosättnings- och i Sverige t.o.m. året före dödsfallet och - i förekommande fall - även framtida bosättnings- och enligt de allmänna reglerna härom.

För rätt till efterlevandepension till make gäller enligt AFL som ett av flera krav att den efterlevande stadigvarande var sammanboende med sin make (eller därmed jämställd) vid dennes död. Detta villkor bör enligt vad som uttalades vid reformeringen år 1988 av bestämmelserna om efterlevandepension inte ges en alltför snäv tolkning. I prop 1987/88:171 (s. 194) förklarade departementschefen att det förhållandet att parterna under en viss tid levit på skilda orter inte alltid bör få till följd att sammanlevnaden skall anses ha upphört, utan vikt får läggas vid orsaken till detta. Berodde avbrottet i sammanlevnaden på söndring i äktenskapet, får sammanboendet anses avslutat. Om det däremot hade sin grund i någon av parternas arbetsförhållanden, kan man enligt departementschefen inte göra gällande att sammanlevnaden upphört. En faktor som blir av betydelse vid bedömningen förklarade departementschefen vara var parterna varit kyrkobokförda.

EG-förordningen 1408/71 innehåller en bestämmelse som kan inverka på de nu nämnda materiella reglerna om efterlevandepension. Enligt artikel 1 g i förordningen gäller sålunda att, om en medlemsstat som efterlevande endast betraktar en person som var samboende med den avlidne, kravet på samboende skall anses vara uppfyllt om personen för sin försörjning var ekonomiskt beroende av den avlidne.

Denna bestämmelse torde kunna få betydelse för rätten till efterlevandepension i form av omställningspension eller särskild efterlevandepension (men däremot i huvudsak inte i form av övergångsvis utgiven änkepension eftersom något samboendekrav i princip inte finns här) om två makar som omfattas av EG-förordningen vid dödsfallet lever åtskilda på grund av söndring (eventuellt under betänketid inför äktenskapsskillnad) i olika länder. I denna situation torde med stöd av EG-förordningen rätt till svensk efterlevandepension i ovan angiven form föreligga. Eftersom det enligt förordningen uppställs ett krav på att den efterlevande huvudsakligen var ekonomiskt beroende av den avlidne och då detta sällan är fallet om makarna separerat, torde man emellertid kunna räkna med att bestämmelsen inte kommer att åberopas särskilt ofta. Den torde inte heller gälla för det fall att båda makarna vid dödsfallet var bosatta i Sverige, eftersom EG-förordningen då inte har företräde framför den svenska interna lagstiftningens regler.

I fråga om *beräkningen av särskild efterlevandepension* på grundval av bosättningsregeln - och även med tillämpning av den ATP-anknutna intjänanderegeln - uppkommer vissa särskilda problem. Dessa hänför sig till den omständigheten att särskild efterlevandepension enligt regler i 8 kap. 12 § AFL (vilka i fråga om ATP har motsvarigheter i 14 kap. 7 §) skall minskas med vissa angivna sociala förmåner som den efterlevande kan ha rätt till. Detta gäller bl.a. arbetslöshetsstöd, utbildningsbidrag och vuxenstudiebidrag. Med ett system där folkpension kan utgå med avkortat belopp till följd av bristande bosättnings- eller förvärvstid kan ifrågasättas om avräkningen på särskild efterlevandepension även fortsättningsvis bör göras krona för krona mot sådana sociala förmåner.

I EGs förordning 1408/71 finns särskilda regler för fall av sammanträffande av förmåner i bl.a. sådana situationer som den här berörda. Dessa har nyligen ändrats (jfr avsnitt 4.2 och 6.7). Syftet med dessa EG-regler är att förhindra eller begränsa tillämpningen av nationella regler om reducering av förmåner, i fall då detta är till nackdel för migrerande anställda eller egenföretagare. I den mån den nationella lagstiftningen innehåller godtagbara regler blir EG-förordningens bestämmelser dock inte tillämpliga.

Detta innebär att det i EES-sammanhang inte finns full frihet att hålla fast vid nuvarande regler i 8 kap. 12 § AFL. Redan med hänsyn härtill finns skäl att överväga en ändring. Härtill kommer att detta enligt vår mening framstår som motiverat även för helt svenska förhållanden när en kvotdelsberäkning nu införs av folkpension.

Vi föreslår därför att, om särskild efterlevandepension utges med viss andel av oavkortad pension på grundval av 30- eller 40-årsregeln, minskning med hänsyn till de sociala förmåner som anges i 8 kap. 12 § AFL skall göras endast med hänsyn till en andel av den sociala förmånen som motsvarar den andel med vilken den särskilda efterlevandepensionen utges.

I fråga om förtidspension, sjukpenning och arbetsskadelivränta finns i 8 kap. 9 § AFL särskilda regler om samordning med särskild efterlevandepension. Dessa är emellertid konstruerade på ett annat sätt än

bestämmelserna i 8 kap. 12 § och får till följd att motsvarande problem som det ovan beskrivna i princip inte uppkommer i fråga om dessa förmåner.

Ett undantag utgör dock förtidspension. Eftersom även sådan pension enligt våra förslag skall prorata-beräknas, kan fortsättningsvis komma att utges svensk förtidspension från folkpensioneringen som utgör enbart ett begränsat antal 30- eller 40-delar av en oavkortad pension. Enligt vår mening är det inte rimligt att också en låg förtidspension sålunda skall kunna helt utestänga en efterlevande från rätt till särskild efterlevandepension. En lämpligare lösning anser vi vara att förtidspension i fortsättningen behandlas, inte som de förmåner som uppräknas i 8 kap. 9 § AFL utan på samma sätt som de i 8 kap. 12 § angivna sociala förmånerna. Vi föreslår en ändring i de nämnda lagreglerna med denna innebörd. Detta får till följd att förtidspension framöver inte kommer utgöra ett hinder mot att särskild efterlevandepension beviljas utan att en beviljad särskild efterlevandepension avräknas krona för krona mot beloppet för förtidspension enligt samma regler som de nyss föreslagna beträffande arbetslöshetsstöd, utbildningsbidrag, m.m.

Reglerna om samordning mellan särskild efterlevandepension och olika former av sociala förmåner gäller i dag enbart förmåner som utbetalas enligt svensk lagstiftning. Med ett system för intjänande av folkpension på grundval av bosättning eller förvärvsarbete och med den begränsningsregel som vi föreslagit i det föregående framstår det emellertid enligt vår mening som motiverat att tillämpa samma regler för samordning i fall då den efterlevande uppbär motsvarande förmåner enligt utländsk lagstiftning. Detta bör gälla inte bara beträffande folkpension utan också med avseende på ATP. Vi föreslår därför att särskilda bestämmelser härom skall tas in i 8 kap. 9 och 12 §§ samt 14 kap. 7 § AFL.

Sammanfattningsvis innebär således våra förslag att det vid beräkning av efterlevandepension till make och barn skall tas hänsyn endast tas till den avlidnes bosättningsstid i Sverige. Den efterlevandes egen bosättningsstid här i landet är således utan betydelse. Den efterlevande måste emellertid för att rätt till pension skall föreligga på grundval direkt av AFL vara bosatt i Sverige. För det fall att den avlidne inte varit bosatt i Sverige, skall till skillnad mot vad som gäller i dag ingen efterlevandepension utges till den efterlevande även om denne är bosatt här i landet.

Vid efterlevandepension får framtida bosättningsstid medräknas på samma sätt som vid förtidspension. Avgörande för hur stor del av den framtida bosättningsstiden som får tillgodoräknas är således den avlidnes faktiska bosättningsstid i Sverige fr.o.m. det år då han fyllde 16 år t.o.m. året före dödsfallet. På motsvarande sätt som vid förtidspension krävs vid efterlevandepension ingen aktuell anknytning till Sverige vid pensionsfallet (dödsfallet) för att framtida bosättningsstid skall tillgodoräknas.

6.2.2 Den ATP-anknutna intjänanderegeln

Som framgår av vad som sagts i avsnitt 6.1.4 avvisar vi tanken på att låta regeln i 5 kap. 2 § AFL om rätt för svenska medborgare att vid bosättning

utomlands erhålla folkpension i förhållande till antalet år med pensionspoäng för ATP anknytas till bosättningsregeln så att denna 30-delsberäknade pension blir föremål för reduktion om bosättningstiden i landet inte uppgår till 40 år. Vi menar å andra sidan att denna möjlighet till export av folkpensionsförmåner bör behållas även om ett system för intjänande av folkpension på grundval av bosättning införs. Om således en motsvarighet till bestämmelsen i 5 kap. 2 § AFL finns kvar även fortsättningsvis, skulle det innebära att de flesta svenska medborgare (och även medborgare i annat EES-land) erhåller folkpension på förmånligare villkor vid bosättning utomlands än när de är bosatta i Sverige, eftersom det enligt den ena regeln räcker med 30 intjänandeår, medan intjänandetiden enligt bosättningsregeln är 40 år. En sådan konsekvens är naturligtvis oacceptabel.

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår vi, som vi angett i det föregående, att en till bosättningsregeln alternativ intjänanderegeln införs. Regeln bör utformas i enlighet med bestämmelsen i nuvarande 5 kap. 2 § AFL. Rätten till folkpension skall således bestämmas med hänsyn till det antal år för vilka pensionspoäng för ATP tillgodoräknats. För pensionsrätt bör krävas minst tre år med ATP-poäng. I fråga om förtidspension och efterlevandepension skall hänsyn tas inte endast till faktiska poängar utan även till år för vilka s.k. antagandepoäng har beräknats. Efterlevandepension beräknas på grundval av den ATP-rätt som kan tillgodoräknas den avlidne.

Den alternativa intjänanderegeln bör gälla såväl svenska medborgare som medborgare i andra länder. Allmänt bör krävas bosättning i Sverige för att folkpension skall utges med tillämpning av den föreslagna intjänanderegeln.

I enlighet med vad vi angett ovan bör svenska medborgare som är bosatta utomlands ha rätt att exportera folkpension som intjänats med tillämpning av den nu behandlade regeln. Liksom gäller enligt nuvarande 5 kap. 2 § AFL bör denna exporträtt enligt lagstiftningen avse enbart folkpensioneringens huvudförmåner samt tillägg till pension i form av handikappersättning och barntillägg. Till följd av reglerna i EGs förordning 1408/71 kommer dock att inom EES-området uppkomma rätt till export även av vissa andra folkpensionsförmåner för personer som täckts av den förordningen. I avsnitt 6.2.3 redovisar vi närmare vad som kommer att gälla i det hänseendet.

För utländska medborgare bör på grundval av den svenska lagstiftningen folkpension utges endast vid bosättning i Sverige. Någon möjlighet för utländska medborgare att exportera en på detta sätt intjänad folkpension avser vi således inte att införa i AFL. Exporträtt till länder inom EES-området kommer emellertid enligt EG-förordningens bestämmelser att föreligga för personer som omfattats av förordningen. Även enligt olika socialförsäkringskonventioner med länder utanför EES-området kommer att gälla sådan rätt till export.

Genom en intjänanderegeln av nu föreslaget innehåll kommer folkpensionen att få ett klarare samband med ATP. Eftersom flertalet personer som bor här i landet kan förväntas förvärvsarbeta under sin aktiva tid och därmed tillgodoräknas pensionspoäng för ATP samt då intjänandetiden

enligt denna regel är kortare än enligt bosättningsregeln, kan det antas att de flesta kommer att återopa åren med pensionspoäng för ATP för att erhålla folkpension och att det således blir den nu aktuella alternativa intjänanderegeln som kommer att bli tillämplig för det alldeles övervägande antalet pensionsberättigade.

För beräkning av ålderspension enligt den nu behandlade intjänanderegeln bör finnas regler som överensstämmer med de regler som för närvarande gäller enligt 5 kap. 2 § AFL för svenska medborgares rätt att uppbära pension vid bosättning utomlands. Ålderspension skall således enligt förslaget utgå i förhållande till det antal år för vilka den pensionsberättigade tillgodoräknats pensionspoäng för ATP. Med år för vilka pensionspoäng tillgodoräknats bör jämföras bl.a. år före år 1960 för vilka beräknats till statlig inkomstskatt taxerad inkomst. Även vissa år för vilka erlagts sjömansskatt bör jämföras (se vidare under avsnitt 6.3.3).

I ett avseende föreslår vi en särregel i övergångsbestämmelserna till våra lagförslag. Det gäller i fråga om ålderspension till kvinnor som är födda år 1944 eller tidigare och som uppbär änkepension från ATP med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i AFL. I likhet med vad vi föreslagit skall gälla vid intjänande av folkpension på grundval av bosättning och enligt vad som gällde före år 1990 - och enligt de nämnda övergångsbestämmelserna alltså skall gälla - såvitt avser svenska medborgares rätt till export av folkpension bör ålderspension till nu nämnda kvinnor beräknas på grundval av den avlidne makens antal år med pensionspoäng för ATP, om det är förmånligare. För kvinnor som är födda år 1945 eller senare och har änkepension övergångsvis anser vi det inte vara motiverat med någon motsvarande regel.

6.2.3 Särskilda folkpensionsförmåner

Inledning

Inom folkpensioneringen finns enligt AFL, förutom de ovan behandlade huvudförmånerna ålderspension, förtidspension och efterlevandepension, även vissa särskilda folkpensionsförmåner. Dessa utgörs av handikappersättning och vårdbidrag samt barnstillägg, vilken förmån utges med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i AFL. I särskilda lagar vid sidan av AFL finns regler om andra särskilda folkpensionsförmåner, såsom pensionstillskott, särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn, kommunalt bostadstillägg till folkpension och hustrutillägg. Som en pensionsförmån inom socialförsäkringen finns också delpensionen.

Folkpension utges enligt de nuvarande reglerna i AFL till svenska och utländska medborgare som är bosatta i Sverige. Rätt till folkpension vid bosättning utomlands föreligger enligt AFL endast för svenska medborgare och enbart i fråga om förmånerna ålderspension, förtidspension och efterlevandepension samt barnstillägg och handikappersättning som utgör tillägg till pension. De bilaterala socialförsäkringskonventioner som Sverige ingått med en rad länder innehåller dock regler om exporträtt för

utländska medborgare. Denna rätt omfattar samma former av pension som svenska medborgare kan uppbära vid bosättning utomlands.

Under detta avsnitt avser vi att gå igenom i vad mån EG-förordningen 1408/71 (eller snarare motsvarande lagstiftning som blir gällande i Sverige) kommer att bli tillämplig på de särskilda folkpensionsförmånerna och vad det i så fall får för konsekvenser. Det som främst är av intresse i detta sammanhang är därvid i vad mån förmånerna kommer att omfattas av förordningens bestämmelse om exportabilitet. Vi avser även att föreslå de ändringar i de gällande bestämmelserna för förmånerna som föranleds av EG-förordningens tillämpning.

EG-förordningens regler

EG-förordningen 1408/71 omfattar, som närmare beskrivits i kapitel 4, både allmänna och särskilda system för social trygghet, oavsett om de grundas på erlagda avgifter eller inte. Enligt artikel 4 omfattar förordningen all lagstiftning om social trygghet som avser förmåner vid sjukdom och moderskap, förmåner vid invaliditet och därvid även sådana som är avsedda att bevara eller förbättra förvärvsförmågan, förmåner vid ålderdom och till efterlevande, förmåner i anledning av olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar, dödsfallsersättningar, förmåner vid arbetslöshet samt familjeförmåner.

Med förmåner och pensioner avses enligt artikel 1 t samtliga förmåner och pensioner, inbegripet alla däri ingående delar som finansieras med allmänna medel, samtliga indextillägg eller andra tillägg samt förmåner i form av kapitalbelopp som kan träda i stället för pension.

Enligt artikel 1 u i avses med familjeförmåner vård- eller kontantförmåner, som är avsedda att täcka en familjs utgifter, utom vissa bidrag vid barns födelse.

Genom en uttrycklig bestämmelse undantas från förordningens tillämpningsområde bl.a. social och medicinsk hjälp. I fråga om sådant stöd finns i stället regler i EGs förordning 1612/68. Enligt denna senare förordning skall migrerande arbetstagare ha rätt till samma sociala och skattemässiga fördelar som medlemsstatens egna medborgare men någon rätt till export föreligger inte.

EG har i november 1991 godkänt ett förslag till ändring i EG-förordningen 1408/71. Ett formellt beslut förväntas fattas av EGs Ministerråd under första halvåret 1992. Som vi angett i avsnitt 4.2 hänger ändringen i förordningen samman med gränsdragningen för förordningens tillämpningsområde i förhållande till bestämmelser om förmåner för socialt bistånd. EG-domstolen har i domar konstaterat att vissa förmåner enligt medlemsstaternas lagstiftningar kan hänföras både till kategorin socialförsäkringsförmån och till kategorin förmån för socialt bistånd, på grund av de personkategorier på vilka de tillämpas, lagstiftningarnas ändamål och det sätt på vilket de tillämpas. Domstolen har vidare funnit att den lagstiftning som ger rätt till sådana förmåner i vissa avseenden till sin karaktär liknar vad som gäller i fråga om regler om förmåner för socialt bistånd såtillvida att förmånerna är behovsprövade och att rätt till för-

månerna inte grundas på sammanläggning av anställningsperioder eller avgiftsperioder, medan lagstiftningen i andra avseenden har särdrag som liknar vad som gäller för socialförsäkringsförmåner i det att den inte ger något utrymme för någon skönsmässig bedömning vid beviljandet av förmånen och att den rättsligt definierar förmånstagaren.

Det har befunnits angeläget att förordningen omfattar också de nu aktuella förmånerna, som alltså befinner sig i gränsområdet mellan socialförsäkringsförmåner och andra sociala förmåner. På grund av dessa förmånens speciella karaktär har det emellertid ansetts föreligga behov av samordningsregler som skiljer sig från de i EG-förordningen 1408/71 nu gällande samordningsreglerna. De med ändringen avsedda förmånerna skall därför kunna utges med tillämpning uteslutande av lagstiftningen i bosättningslandet, dock att sammanläggning skall få ske med bosättningsperioder eller perioder av förvärvsarbete i andra medlemsstater om det är nödvändigt och att särbehandling på grund av nationalitet inte skall få förekomma.

Enligt en ny artikel 4.2 a i EG-förordningen skall således förordningen gälla också speciella förmåner som inte grundas på erlagda avgifter och som tillhandahålls enligt annan lagstiftning än som nu anges i artikel 4, om förmånerna utgör utfyllnad till eller ersättning för de förmåner som omfattas av nu sagda artikel eller uteslutande avser att skydda handikappade. Dessa förmåner skall upptas i bilaga 2 till förordningen. Det förhållandet att de förmåner som upptas i denna bilaga skall utges uteslutande med tillämpning av bosättningslandets lagstiftning innebär att förordningens bestämmelser om exportabilitet kan sättas ur spel om lagstiftningen i bosättningslandet inte medger export av förmånerna.

Ändringen i EG-förordningen avses träda i kraft någon gång under första halvåret 1992.

Förslag beträffande olika folkpensionsförmåner

Som ovan nämnts innehåller AFL bestämmelser om den särskilda folkpensionsförmånen *handikappersättning*. Rätt till sådan ersättning har en försäkrad, som fyllt 16 år och som innan han fyllt 65 år för avsevärd tid fått sin funktionsförmåga nedsatt i sådan omfattning att han för sin dagliga livsföring behöver mera tidskrävande hjälp av annan eller för att kunna förvärvsarbeta behöver fortlöpande hjälp av annan. Även då en handikappad eljest behöver vidkännas betydande merutgifter till följd av sitt handikapp föreligger rätt till handicappersättning. Sådan ersättning utgår vidare alltid till försäkrad som är blind, döv eller gravt hörselskadad under förutsättning att blindheten, dövheten eller hörselskadan inträtt innan den försäkrade fyllt 65 år.

Handikappersättning kan utges dels som en tilläggsförmån till pension enligt AFL, dels som en självständig förmån till den som inte har pension. Ersättningen kan begränsas till viss tid. I samband med beslut om förtidspension och då den försäkrade beviljas ålderspension enligt AFL skall behovet av handicappersättning alltid omprövas.

Enligt de nuvarande allmänna förutsättningarna för rätt till folkpension enligt AFL är en svensk medborgare berättigad till folkpension (bl.a. handikappersättning) om han är bosatt här i landet. För en utländsk medborgare som är bosatt i Sverige gäller enligt 5 kap. 4 § AFL att han är berättigad till handikappersättning om han antingen är bosatt i Sverige sedan minst fem år eller, om bosättnings tiden här i landet är kortare än fem år, har varit normalt arbetsför oavbrutet minst ett år under bosättnings tiden.

Handikappersättningen torde, enligt vad vi kan bedöma, otvivelaktigt omfattas av EG-förordningen enligt artikel 4.1 b, som gäller förmåner vid invaliditet. I denna bestämmelse anges, som nämnts ovan, uttryckligen att förordningen är tillämplig på förmåner vid invaliditet, bl.a. sådana som är avsedda att bevara eller förbättra förvärvsförmågan. Detta innebär att förordningens regler om likabehandling, sammanläggning av försäkringstider och exportabilitet i princip torde vara tillämpliga på handikappersättningen.

Med hänsyn härtill och i enlighet med vad vi föreslagit i det föregående beträffande folkpensioneringens huvudförmåner bör regeln med särskild kvalifikationstid för utlänningars rätt till handikappersättning, som för närvarande gäller enligt 5 kap. 4 § AFL, upphävas. Detta bör göras inte enbart i förhållande till personer för vilka förordningen blir tillämplig utan generellt sett, dvs. även för personer som är medborgare i länder utanför EES-området.

I stället föreslår vi att handikappersättning som utgör *tillägg till pension* skall beräknas och utges på grundval av samma antal år med pensionspoäng eller samma antal bosättningsår (inkl. antagna framtida ATP-år resp. bosättningsår) som ligger till grund för beräkningen av den huvudförmån till vilken handikappersättningen är knuten. Utgår huvudförmånen med vissa 30-delar eller 40-delar, skall alltså utbetalas handikappersättning som tillägg med motsvarande andel.

Även när det gäller rätten till utbetalning utomlands bör för handikappersättning som tillägg till pension gälla samma regler som för huvudförmånen. En 40-delsberäknad sådan ersättning skall alltså enligt den föreslagna lagstiftningen kunna utbetalas enbart under bosättning i Sverige, medan svensk medborgare skall få rätt att exportera 30-delsberäknad handikappersättning som tillägg i samma utsträckning som huvudförmånen. Dessutom kommer till följd av EG-förordningen 1408/71 liksom på grundval av socialförsäkringskonventioner att uppkomma rätt till utbetalning utomlands i vidare mån än vad AFL medger.

När det gäller handikappersättning som utges som en *självständig förmån* utan samband med pension torde sådan förmån, enligt vad vi kan bedöma, komma att omfattas av artikel 4.2 a i den senaste ändringen i EG-förordningen såsom en förmån som uteslutande avser att skydda handikappade. Det innebär att, om handikappersättning av nu aktuellt slag tas upp i bilaga 2 till förordningen, den behöver utbetalas endast till den som är bosatt i Sverige. Förordningens regler om export kommer således inte att gälla beträffande denna förmån. Vi föreslår därför att det vid de förhandlingar som kommer att föras med EG om revision av EES-avtalet med anledning av detta tillägg till förordningen 1408/71 från Sveriges sida intas

den ståndpunkten att handikappersättning som självständig förmån skall förtecknas som en förmån enligt artikel 4.2 a.

Den fristående handikappersättningen bör i den svenska lagstiftningen liksom i dag utgå till den som är försäkrad i Sverige. Det är därvid att märka att det krav som bör gälla är att den försäkrade är fortlöpande försäkrad för att rätt till förmånen skall föreligga. Det räcker således inte att han tidigare varit försäkrad i Sverige. Som en ytterligare förutsättning för rätt till handikappersättning av nu behandlat slag bör i AFL uppställas krav på att den försäkrade är bosatt i Sverige.

Med dessa förslag kommer någon rätt till export av handikappersättning som självständig pensionsförmån aldrig att uppkomma. Å andra sidan kommer personer som flyttar hit att få rätt till förmånen direkt vid bosättningen här, om övriga villkor då är uppfyllda.

Rätt till *vårdbidrag* tillkommer enligt AFL försäkrad förälder som vårdar barn under 16 år om barnet på grund av sjukdom, psykiskt utvecklingsstörning eller annat handikapp under minst sex månader är i behov av särskild tillsyn och vård. Vid bedömning av rätten till vårdbidrag skall också beaktas sådana merkostnader som uppkommer på grund av barnets sjukdom eller handikapp. Vårdbidraget utgår allt efter tillsyns- eller vårdbehovets omfattning och merkostnadernas storlek med ett belopp som motsvarar hel, halv eller en fjärdedel av hel förtidspension jämte pensionstillskott. En viss del av vårdbidraget kan bestämmas som ersättning för de särskilda kostnader som handikappet kräver. Vårdbidraget kan begränsas till viss tid. Det skall i regel omprövas minst vartannat år.

Som framgår av det sagda utgår vårdbidraget till den förälder som själv vårdar barnet. Vidare gäller att föräldern själv måste vara försäkrad enligt AFL för att rätt till vårdbidrag skall föreligga.

En utländsk förälder som är bosatt i Sverige är enligt de nu gällande allmänna förutsättningarna i 5 kap. 4 § AFL berättigad till vårdbidrag för barn om han är bosatt i Sverige sedan minst ett år. AFL ger varken svensk eller utländsk medborgare rätt till vårdbidrag vid bosättning utom Sverige.

Det är enligt vår bedömning tveksamt om vårdbidraget faller under tillämpningsområdet för EG-förordningen 1408/71. Det är - även om reglerna för förmånen är intagna i AFL - inte att anse som en pensionsförmån utan har helt andra syften. Vårdbidraget skall bl.a. kunna kompensera en del av det inkomstbortfall som barnets omvårdnad kan medföra om en förälder måste avstå från förvärvsinkomst. Måhända skulle kunna hävdas att vårdbidraget är att hänföra till området familjeförmåner, som enligt definitionen i artikel 1 u i avser vård- eller kontantförmåner som är avsedda att täcka en familjs utgifter. Denna definition synes emellertid syfta på renodlade familjeförmåner i mer allmän bemärkelse och inte på förmåner av den karaktär som vårdbidraget utgör.

Enligt vår uppfattning ligger därför närmast till hands att hävda att vårdbidraget inte omfattas av EG-förordningen, även om detta kan vara föremål för viss osäkerhet. Emellertid föreslår vi att den särskilda kvalifikationstiden som enligt 5 kap. 4 § AFL för närvarande gäller för utländsk medborgares rätt till vårdbidrag skall upphävas. Det överensstäm-

mer med vad vi föreslagit beträffande övriga i nämnda lagrum upptagna förmåner.

Som en allmän förutsättning för att rätt till vårdbidrag skall föreligga bör enligt vår mening alltså gälla att den förälder som vårdar barnet är försäkrad i Sverige. Liksom beträffande rätten till handikappersättning som utgör en separat förmån bör med detta krav avses att föräldern skall vara aktuellt försäkrad här i landet, dvs. förmånen skall utgå endast så länge föräldern är försäkrad i Sverige. Även i fråga om rätten till vårdbidrag föreslår vi att det i AFL uppställs ett krav på att föräldern är bosatt i Sverige. Detta innebär att någon rätt till export aldrig uppkommer av vårdbidrag.

Mot bakgrund av den osäkerhet som kan föreligga i vad mån vårdbidraget faller under tillämpningsområdet för EGs förordning 1408/71 eller inte, vill vi dock - liksom beträffande handikappersättning såsom särskild förmån - förorda att det vid de kommande förhandlingarna med EG om revision av EES-avtalet med anledning av det ovannämnda tillägget till förordningen hävdas att vårdbidraget utgör en särskild förmån uteslutande för handikappade och att det därför förtecknas i bilaga 2 till EG-förordningen som en förmån enligt artikel 4.2 a, dvs. som en icke exportabel förmån.

Enligt regler som gällde t.o.m. 1989 års utgång kunde till ålders- och förtidspension utgå *barntillägg* för varje barn under 16 år till försäkrad förälder. Hade en av föräldrarna avlidit, hade även pensionsberättigad make till den efterlevande föräldern rätt till barntillägg, om den efterlevande hade vårdnaden om den avlidnes barn under 16 år. Barntillägget minskades med hänsyn till pensionstagarens ATP. I övergångsbestämmelserna till den lag varigenom reglerna om barntillägg upphävdes föreskrivs att i de fall då rätt till barntillägg förelåg för december 1989 äldre bestämmelser om denna förmån fortfarande skall gälla.

Rätt att uppbära barntillägg vid bosättning utanför Sverige föreligger för svenska medborgare enligt de tidigare reglerna i 5 kap. AFL, vilka övergångsvis har fortsatt tillämpning för dem som hade rätt till barntillägg i december 1989. För utländska medborgare som bor i Sverige gäller nu samma kvalifikationsregler för barntillägg som för folkpensioneringens huvudförmåner, eftersom rätten till barntillägg förutsätter att ålders- eller förtidspension från folkpensioneringen utbetalas. Vid bosättning utomlands är utländska medborgare inte berättigade till barntillägg på grundval av AFL men kan ha sådan rätt enligt socialförsäkringskonventioner.

Barntillägget omfattas enligt vår uppfattning av EG-förordningen 1408/71 och är där att hänföra till kategorin förmåner för pensionärers minderåriga barn. För förmåner av det slaget finns särskilda regler i kapitel 8 i förordningen, vilket kapitel också innehåller bestämmelser om barnpension.

Barntilläggen kommer att helt upphöra med utgången av år 2005. Eftersom barntillägget utgår enligt övergångsregler som är utformade på så sätt att förmånen i princip inte längre kan nybeviljas, finner vi det inte lämpligt att barntilläggets storlek blir beroende av bosättningsstiden i Sverige eller antalet år med ATP-poäng. Vi föreslår därför i princip inga

ändringar i bestämmelserna om barntillägget i form av regler om prorataberäkning av sådana tillägg i enlighet med vad vi föreslår beträffande folkpensioneringens huvudförmåner. Liksom hittills bör som huvudregel gälla ett krav på att barntillägg utges endast vid bosättning i Sverige. Vi föreslår att en uttrycklig bestämmelse härom införs i övergångsbestämmelserna till de förslag till ändringar i AFL som vi lägger fram i detta betänkande. Någon motsvarighet till nuvarande kvalifikationsregel för utlänningar som bosätter sig här finner vi inte vara erforderlig, eftersom barntillägg i princip inte kan nybeviljas efter ingången av år 1990. För svenska medborgare som har rätt till export av barntillägg bör tidigare regler i 5 kap. 2 § har fortsatt tillämpning. Barntillägg bör alltså för denna kategori också fortsättningsvis kunna utbetalas vid bosättning utomlands i relation till antalet år med ATP-poäng i Sverige. En uttrycklig övergångsregel härom bör införas. Såvitt gäller EES-området kan denna dock komma att modifieras genom reglerna i EGs, förordning 1408/71 (se nedan).

Till följd av regler i EG-förordningen 1408/71 torde barntillägg undantagsvis kunna nybeviljas trots vad som ovan sagts om innebörden av övergångsreglerna till 1988 års ändring i AFL. I artikel 94.4 finns nämligen en föreskrift som innebär att en förmån som inte har beviljats eller som har innehållits på grund av en persons medborgarskap eller bosättning skall efter ansökan beviljas eller utges på nytt från det datum då förordningen började gälla i medlemsstaten. En motsvarande bestämmelse kommer att finnas i den lagstiftning som blir gällande i Sverige. Detta torde innebära att en person som omfattas av denna lagstiftning och som tidigare har varit bosatt i Sverige och som skulle ha varit berättigad till barntillägg om han i december 1989 alltså bott i Sverige då kan få rätt till barntillägg om han fortfarande har barn under 16 år. Dessa fall då barntillägg kan komma att nybeviljas torde dock inte bli särskilt många.

EG-förordningens bestämmelser om förmåner av det slag som barntillägget utgör innebär att en pensionär som erhåller pension enligt endast en medlemsstats lagstiftning också erhåller förmånerna enligt samma medlemsstats lagstiftning, oavsett i vilken medlemsstat som pensionären eller barnen är bosatta. Till en pensionär som erhåller pension enligt flera medlemsstats lagstiftning utges förmånerna enligt lagstiftningen i den medlemsstat i vilken han är bosatt under förutsättning att han, eventuellt med tillämpning av sammanläggningsprincipen, är berättigad till en sådan förmån enligt lagstiftningen i denna medlemsstat. Om denna förutsättning inte är uppfylld, utges förmånen enligt lagstiftningen i den medlemsstat som han längst omfattats av och enligt vilken han också är berättigad till någon sådan förmån.

Om den lagstiftning som enligt vad ovan sagts skall tillämpas förskriver att förmånsbeloppet skall beräknas med utgångspunkt från pensionsbeloppet eller skall bestämmas efter försäkringsperiodernas längd, skall dessa förmånsbelopp utgöra det s.k. teoretiska beloppet enligt artikel 46.2 i förordningen. Det innebär att i fall då barntillägg skall utges enligt svensk lagstiftning förmånen skall beräknas som om alla försäkringsperioder som

pensionären fullgjort enligt lagstiftningen i de EES-länder han omfattats av hade fullgjorts i Sverige.

Som ovan sagts kommer EG-förordningen 1408/71 att omfatta barntillägget. Det innebär att den pensionär som omfattas av denna lagstiftning och som erhåller ålders- eller förtidspension endast enligt svensk lagstiftning kommer att kunna erhålla barntillägg oavsett i vilket land inom EES-området som han eller barnen är bosatta. Om pensionären erhåller pension enligt flera EES-länders lagstiftning, kommer han att erhålla barntillägg endast så länge han är bosatt i Sverige. Lämnar han Sverige och bosätter sig i ett annat EES-land i vilket han har rätt till en förmån av det slag som de aktuella bestämmelserna behandlar, skall det nya bosättningslandet utge förmånen. Om han emellertid i denna situation inte har rätt till en sådan förmån i det nya bosättningslandet, har han, oavsett var han eller barnen är bosatta, rätt till barntillägg från Sverige om han under den största delen av tiden han varit förvärvsverksam har omfattats av svensk lagstiftning.

Eftersom vi inte föreslår att barntillägget skall bli föremål för reduktion med hänsyn till bosättnings- eller förvärvsår kommer inte reglerna i EG-förordningen om att förmånen skall utgöra det teoretiska beloppet att bli tillämpliga.

De ovan nämnda bestämmelserna i EG-förordningen 1408/71 har tolkats av EG-domstolen i ett antal avgöranden. Domarna ger uttryck för principen att en rätt till en förmån, som omfattas av kapitel 8 i förordningen och som förvärvats i en medlemsstat antingen med tillämpning av EGs regler eller med tillämpning uteslutande av medlemsstatens lagstiftning, inte bortfaller om förmånen är större än den förmån som faktiskt utbetalas med tillämpning av reglerna i kapitel 8 i förordningen. Ett tillägg som motsvarar skillnaden mellan förmåner skall utges av den förstnämnda staten. Domstolens avgörande får betydelse bl.a. när en pensionär, som har rätt till pension från mer än en medlemsstat, flyttar från en av dessa stater till en annan medlemsstat i vilken han också är berättigad till pension och de förmåner av nu behandlat slag som utges till honom i det nya bosättningslandet är lägre än den förmån han tidigare erhöll.

Den tolkning EG-domstolen sålunda har gjort av bestämmelserna i kapitel 8 i EG-förordningen kan få betydelse även för barntillägget, när förordningen kommer att bli gällande i Sverige.

Dessa regler i EG-förordningen tar över de bestämmelser som kommer att gälla enligt den svenska lagstiftningen och innebär således bl.a. en modifiering av de exportregler som är tillämpliga för svenska medborgare.

Folkpension i form av ålderspension, förtidspension, omställningspension, särskild efterlevandepension och övergångsvis utgiven änkepension kan enligt lagen (1969:205) om pensionstillskott kompletteras med *pensionstillskott* om den försäkrade har låg ATP eller ingen ATP alls. Pensionstillskott till halv ålderspension eller till förtidspension eller särskild efterlevandepension som utgår med två tredjedelar eller hälften av hel pension utgör motsvarande andel av helt pensionstillskott. Pensionstillskottet är inkomstprövat mot tilläggspension i alla former.

Enligt de nu gällande reglerna i 5 kap. 2 § AFL föreligger ingen rätt till utbetalning av pensionstillskott vid bosättning utomlands. Inte heller de bilaterala socialförsäkringskonventioner som Sverige ingått med andra länder upptar regler som ger sådan rätt.

EG-förordningen 1408/71 kommer otvivelaktigt att bli tillämplig på förmånen pensionstillskott, vilket innebär att förordningens principer om likabehandling, sammanläggning av försäkringsperioder och rätt till export skall gälla. Med hänsyn härtill och då pensionstillskottet utgör ett tillägg till pension, föreslår vi att det som vi ovan förordat skall gälla beträffande folkpensioneringens huvudförmåner skall gälla även i fråga om pensions-tillskott, dvs. pensionstillskott bör beräknas i 40-delar eller 30-delar på samma sätt som folkpensioneringens huvudförmåner och utbetalas med samma andel som den huvudförmån till vilken den är knuten. Liksom hittills bör enligt lagstiftningen rätten till pensionstillskott begränsas till att gälla i Sverige och denna förmån bör således inte kunna exporteras. Till följd av EG-förordningens regler kommer dock rätt till utbetalning utomlands av pensionstillskott att föreligga i fall då rätt uppkommer att exportera huvudförmånen med tillämpning av förordningen.

Som framgår av vad ovan sagts avräknas pensionstillskott mot tilläggspension som den berättigade erhåller. Sådan tilläggspension kommer i regel att utges med samma andel av en oreducerad pension som folkpensionen och därmed också pensionstillskottet, eftersom båda pensionerna 30-delsberäknas på grundval av intjänade ATP-poäng. Emellertid kan det någon gång inträffa att tilläggspensionen 30-delsberäknas och folkpensionen 40-delsberäknas. Fråga uppkommer då om hela tilläggspensionen, liksom enligt nuvarande regler, skall föranleda avräkning av pensionstillskottet.

Situationen kan även vara den att den berättigade uppbär pension enligt utländsk lagstiftning. Enligt 17 kap. 5 § AFL har regeringen möjlighet att förordna att pension enligt utländsk lagstiftning skall dras av från pension enligt AFL. Med stöd av denna paragraf har regeringen i förordningen (1979:131) om beräkning av folkpension i vissa fall föreskrivit att vid beräkning av folkpensionsförmån enligt AFL skall pension enligt utländsk lagstiftning likställas med tilläggspension. Denna regel gäller bl.a. pensionstillskott. Detta innebär att pensionstillskott enligt nu gällande regler avräknas även mot utländsk pension.

Vid ett system där folkpension beräknas på grundval av bosättningstid eller förvärvstid, vilket i många fall kommer att medföra att en reducerad folkpension utges, är det enligt vår uppfattning inte längre lika befogat att avräkna tillskottet mot utländsk pension i samma utsträckning som nu. Såvitt gäller EES-området kommer i detta hänseende att gälla regler i EG-förordningen, som tar sikte på avräkningsregler av detta slag. Sådana bestämmelser om sammanträffande av förmåner finns redan nu men kommer att utvecklas ytterligare i och med att en nyligen vidtagen ändring i förordningen träder i kraft. Till följd av dessa kommer i ett EES-sammanhang att gälla bestämmelser som förhindrar eller begränsar tillämpningen av nationella regler om sammanträffande av förmåner. Reglerna kommer att få sin största betydelse i fråga om beräkning av

förtids- och efterlevandepension med antagen framtida bosättningstid eller med antagandepoängberäkning samt beträffande inkomstprövningen av hustrutillägg (se nedan i detta avsnitt) och i fråga om reglerna för minskning av särskild efterlevandepension (jfr avsnitt 6.2.1). De torde dock bli tillämpliga även med avseende på pensionstillskott.

Eftersom nuvarande avräkningsförfarande för pensionstillskott sålunda inte torde kunna upprätthållas såvitt gäller EES-området och då det även i rent interna svenska förhållanden och i förhållande till tredje länder finns sakliga skäl för en sådan lösning, anser vi att nuvarande avräkningsbestämmelser bör modifieras på visst sätt. Vårt förslag innebär att, om folkpensionen är 30-dels- eller 40-delsreducerad, hänsyn vid avräkningen inte skall tas till större andel av tilläggspensionen. Detta föreslår vi skall gälla avräkning av pensionstillskott till ålders- eller förtidspension mot tilläggspension i form av ålders- eller förtidspension. Däremot skall sådant pensionstillskott fortfarande avräknas fullt ut mot tilläggspension i form av efterlevandepension. Pensionstillskott till omställningspension, särskild efterlevandepension eller änkepension skall på motsvarande sätt avräknas mot enbart samma kvotdel av tilläggspension i form av efterlevandepension som folkpensionen utges med, medan avräkning skall göras fullt ut mot hela den tilläggspension i form av förtidspension som en person med omställningspension eller särskild efterlevandepension från folkpensioneringen kan ha rätt till.

Motsvarande principer bör gälla i fråga om avräkning av pensionstillskott mot utländsk pension. Detta bör ske genom att förordningen (1979:131) om beräkning av folkpension i vissa fall ändras i enlighet med våra förslag här.

Enligt lagen (1990:773) om särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn utges *särskilt pensionstillägg* till folkpension i form av ålderspension till en förälder som har vårdat sjukt eller handikappat barn under minst tio vårdår och därvid har avstått från förvärvsarbete. Sådant pensionstillägg kan under vissa förutsättningar utges även till annan person som på motsvarande sätt vårdat barnet. Med vårdår avses kalenderår under vilket föräldern större delen av året vårdat barnet och barnet under större delen av året uppburit hel förtidspension eller helt sjukbidrag jämte handikappersättning. Det särskilda pensionstilläggets storlek är beroende av det antal vårdår som räknats föräldern till godo. Till grund för beräkningen av pensionstillägget får - enligt nuvarande regler - läggas lägst 10 och högst 15 vårdår. Därvid bortses från år under vilka föräldern erhållit förtidspension eller sjukbidrag under större delen av året eller tillgodoräknats pensionspoäng. Särskilda övergångsbestämmelser gäller för rätt till särskilt pensionstillägg.

Det särskilda pensionstillägget torde enligt den bedömning vi gör - på samma sätt som pensionstillskott - omfattas av EG-förordningen 1408/71 såsom varande ett tillägg till ålderspension. De förslag som vi ovan lagt fram i fråga om pensionstillskott föreslår vi skall - i tillämpliga delar - få en motsvarighet beträffande det särskilda pensionstillägget.

Lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension upptar såsom namnet anger bestämmelser om folkpensionsförmånerna hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg.

Systemet med *kommunala bostadstillägg* är för närvarande föremål för en allmän översyn av en särskild utredning (S 1991:06) som även skall beakta EG-aspekter, varför vi här inte behandlar denna förmån.

Hustrutillägget är en inkomstprövad förmån som under vissa förutsättningar kan utges till kvinnor som är födda år 1934 eller tidigare. Rätt till hustrutillägg tillkommer, för tid före 65 års ålder, hustrun till den som uppbär folkpension i form av ålderspension eller förtidspension, om hustrun har fyllt 60 år och själv inte uppbär sådan folkpension samt makarna har varit gifta i minst fem år. När särskilda skäl föreligger, kan hustrutillägg utgå även om hustrun inte har fyllt 60 år eller makarna har varit gifta kortare tid än fem år.

Hustrutilläggets maximibelopp utgör skillnaden mellan å ena sidan sammanlagda årsbeloppet av folkpension i form av hel ålderspension till två makar jämte två pensionstillskott och å andra sidan pension till ogift jämte ett pensionstillskott.

Hustrutillägget kan i princip ses som ett tillägg till mannens folkpension eftersom det förutsätter att mannen uppbär sådan pension. Emellertid är tillägget såtillvida konstruerat som en fristående pensionsförmån att det tillkommer hustrun och utbetalas direkt till henne. Detta innebär att de i AFL angivna allmänna förutsättningarna för rätt till folkpension måste vara uppfyllda även av hustrun. Sådant tillägg utges således enligt AFL endast till kvinnor som är bosatta i Sverige. Till kvinnor som är svenska medborgare och bosatta i Sverige utbetalas hustrutillägg alltid med oreducerat belopp, oavsett mannens medborgarskap. För kvinnor som är utländska medborgare krävs i praxis att den kvalifikationstid som gäller för ålderspension resp. förtidspension (beroende på mannens pensionsförmån) är uppfylld av kvinnan för att hustrutillägg skall utges vid bosättning i Sverige.

Enligt den nu gällande nordiska konventionen har även en kvinna som är medborgare i annat nordiskt land än Sverige rätt till hustrutillägg, om hon är bosatt här i landet. I detta fall är hustrutilläggets storlek beroende av antingen kvinnans sammanlagda bosättningsstid i de nordiska länderna eller hur mannens pension är beräknad. Om mannen uppbär ålders- eller förtidspension enligt AFL erhåller kvinnan också hustrutillägg med oreducerat belopp med stöd av likställighetsregeln i konventionen.

Även med stöd av konventioner med utomnordiska länder kan en utländsk kvinna som är bosatt i Sverige i princip vara berättigad till hustrutillägg. Hustrutillägg utges i dessa fall prorata-beräknat på grundval av de år med ATP-poäng som tillgodoräknats mannen fram till dess mannen eller kvinnan uppfyller kvalifikationskraven för rätt till ålders- resp. förtidspension.

Någon rätt till utbetalning utomlands av hustrutillägg finns inte enligt nu gällande regler i AFL eller enligt konventioner, annat än enligt den treårsregel som finns i den nuvarande nordiska konventionen. Däremot kan

sådant tillägg utbetalas utomlands med stöd av den upphävda s.k. 57-62-årsregeln (se avsnitt 6.5).

Hustrutillägget torde, när det gäller tillämpningen av EGs förordning 1408/71, kunna anses antingen som en självständig pensionsförmån för kvinnan, som en tilläggsförmån till mannens pension vid ålderdom eller invaliditet eller som en familjeförmån.

Vad som talar för att anse hustrutillägget vara en självständig pensionsförmån för kvinnan är att även hon måste uppfylla de allmänna förutsättningarna för rätt till folkpension för att erhålla hustrutillägg (jfr redovisningen ovan av gällande regler). Emellertid förutsätter rätten till hustrutillägg att mannen uppbär ålders- eller förtidspension. Det är därför svårt att göra gällande att det rör sig om en självständig pensionsförmån i EG-förordningens mening.

Med familjeförmån avses enligt EG-förordningen vård- eller kontantförmåner, som är avsedda att täcka en familjs utgifter, utom vissa bidrag vid barns födelse. När hustrutillägget infördes i slutet av 1940-talet tog det sikte på den situationen att hustrun var hemmafru och mannen förvärvsarbetade. När mannens inkomster minskade genom att han gick i pension och familjen hänvisades att leva på bara mannens folkpension, framstod det därför som rimligt att pensionen höjdes med ett särskilt tillägg om hustrun nått en relativt hög ålder men ännu inte själv var berättigad till folkpension. Det ansåg då inte kunna begäras att hustrun genom förvärvsarbete skulle kunna svara för sin egen eller bidra till familjens försörjning (prop. 1987/88:171 s. 171). Ser man enbart här till skulle kunna hävdas att hustrutillägget utgör en familjeförmån.

Med hänsyn till syftet med hustrutillägget och dess anknytning till folkpension genom att det förutsätter att mannen uppbär sådan pension ligger det emellertid enligt vår uppfattning närmare till hands att se hustrutillägget som en tilläggsförmån till mannens pension vid ålderdom eller invaliditet.

Oberoende av om hustrutillägget sålunda betraktas som en självständig pensionsförmån eller som ett tillägg till mannens pension blir EG-förordningen 1408/71, såvitt vi kan avgöra, tillämplig på förmånen. Till vilken kategori av förmån hustrutillägget är att hänföra innebär vid tillämpningen av förordningen delvis skilda rättsverkningar. I samtliga fall blir dock en konsekvens att hustrutillägget kommer att vara underkastat förordningens regler om export och likabehandling.

För att kunna lägga fram några förslag till den lagstiftning som föranleds av de regler vi i övrigt här föreslår krävs dock att vi tar ställning till om hustrutillägget när det gäller beräkningen med hänsyn till bosättnings- och förvärvstid skall betraktas som en självständig förmån eller som en tilläggsförmån till mannens pension.

Vi föreslår att hustrutillägget i princip skall beräknas på grundval av bosättnings- och förvärvstid på samma sätt som huvudförmåner ålderspension och förtidspension. I frågan om det är hustruns eller mannens bosättnings- och förvärvstid som skall vara avgörande för tilläggets storlek har vi stannat för att anse det vara foljdriktigast att i nu aktuellt hänseende betrakta hustrutillägget som en tilläggsförmån och således låta mannens

bosättningstid eller förvärvstid vara avgörande. Detta innebär att, om mannens pension är reducerad till viss 30-del eller 40-del, hustrutillägg skall reduceras i motsvarande mån.

Hustrutillägg bör enligt lagstiftningen kunna utbetalas enbart till kvinnor som är bosatta i Sverige. Vi föreslår att en uttrycklig regel härom införs i lagtexten. Till följd av EG-förordningen kommer dock hustrutillägg att i vissa fall kunna exporteras inom EES-området.

Med en kvotdelsberäkning av hustrutillägg i enlighet med vad vi här föreslår skulle i undantagsfall kunna inträffa att tillägget i och med ikraftträdandet av de nya lagreglerna skulle därefter utges med lägre belopp än tidigare. För att undvika situationer av detta slag föreslår vi att lagändringen skall förses med en särskild övergångsbestämmelse som avser att undvika konsekvenser av det slaget.

Hustrutillägg inkomstprövas mot de inkomster i olika former som kvinnan och mannen erhåller enligt särskilda regler i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. I bilaga A lämnar vi en översiktlig beskrivning av dessa inkomstprövningsregler. Med avseende på denna inkomstprövning uppkommer i fall då hustrutillägget prorata-beräknas i huvudsak motsvarande fråga som den vi berört i det föregående när det gäller avräkning av pensionstillskott mot tilläggs-pension. Som vi angett där kommer EG-förordningen att uppställa särskilda regler om i vilken utsträckning nationella regler av detta slag kan tillämpas i fall då förordning 1408/71 är tillämplig. Liksom beträffande pensionstillskott finns det dessutom sakligt motiverade skäl att också i helsvenska förhållanden avstå från regler som gör att även ett proratiserat hustrutillägg reduceras fullt ut med hänsyn till sidoinkomster. Det kan här nämnas att bestämmelser av den innebörden gäller i Danmark, som sedan länge har ett system med kvotdelsberäkning av social pension och där vissa delar av pensionen är inkomstprövad.

Med hänsyn härtill föreslår vi att, om ett hustrutillägg utges med en viss andel av en oavkortad sådan förmån, inkomstprövningen skall göras av hustrutillägget före det att det görs en andelsberäkning enligt 30- eller 40-årsregeln. Om sålunda ett oreducerat hustrutillägg utgår med exempelvis 38 755 kr och detta enligt inkomstprövningsreglerna skall minskas med 20 000 kr, skall prorata-beräkningen göras först efter denna reduktion med hänsyn till inkomst och alltså avse ett belopp om 18 755 kr. Om mannens bosättningstid är t.ex. 15 år, utges i exemplet hustrutillägg med 15/40 av 18 755 kr.

Förutom nu behandlade folkpensionsförmåner finns inom socialförsäkringen även pensionsförmånen *delpension*. Enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring kan delpension utgå till förvärvsarbete som trappar ned sitt arbete inför övergången till ålderspension. I bilaga A lämnas en redovisning av reglerna för delpension.

Delpension torde, enligt vad vi kan bedöma, i princip omfattas av EG-förordningen.

Regeringen har i propositionen 1991/92:149 lagt fram förslag om att rätten till delpension skall avskaffas fr.o.m. den 1 juni 1992. De som då redan uppbär delpension skall dock inte beröras av denna ändring. Med

hänsyn till att rätten till delpension sålunda föreslagits komma att upphöra har vi valt att här inte vidare behandla denna förmån eller lägga fram några förslag till ändrad lagstiftning. Inte heller redovisar vi några synpunkter i frågan om vilka konsekvenser EG-förordningen kommer att få när det gäller delpension som utbetalas efter det att den förordningens regler blivit gällande här.

6.3 Intjänande av rätt till folkpension

6.3.1 Inledning

Enligt de allmänna förutsättningarna i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) har i dag alla svenska medborgare som är bosatta i Sverige rätt till folkpension oberoende av deras tidigare bosättnings- eller försäkringsförhållanden. Också utländska medborgare som är bosatta här i landet har rätt till folkpension under förutsättning att de varit bosatta här under en viss kvalifikationstid. Pension utges i dessa fall med enhetliga belopp.

Vid bosättning utomlands är en svensk medborgare som har rätt till ATP berättigad också till folkpensioneringens huvudförmåner (och, som tillägg därtill, de särskilda förmånerna handikappersättning och barnstillägg), som då beräknas i förhållande till antalet tillgodoräknade ATP-år. Detta kan med andra ord sägas innebära att en svensk medborgare som intjänat pensionsrätt inom tilläggpensioneringen också intjänat motsvarande rätt inom folkpensioneringen. Utländska medborgare har däremot enligt AFL ingen rätt till folkpension vid bosättning utomlands. Det finns dock vissa dispensregler som kan åberopas av såväl svenska som utländska medborgare som flyttar utomlands sedan de beviljats folkpension i Sverige.

Genom konventioner på socialförsäkringsområdet har dessutom medborgare i en rad andra länder getts rätt till folkpension vid bosättning utanför Sverige på samma villkor som gäller för svenska medborgare. De ges enligt konventionerna också vid bosättning inom Sverige rätt till folkpension beräknad på detta sätt, dvs. i förhållande till det antal år för vilka pensionspoäng tillgodoräknats, så länge de inte uppfyller kraven enligt AFL om viss tids bosättning här.

I motsats till vad som gäller inom folkpensioneringen är rätten till tilläggpension inte beroende av svenskt medborgarskap eller bosättning här i landet. Som vi beskriver närmare i avsnitt 6.6 intjänas rätten till sådan pension genom förvärvsarbete i huvudsak här i landet. Svenska medborgare kan under vissa förutsättningar även genom anställning utomlands intjäna pensionsrätt inom ATP. Pensionen utbetalas oavsett om den pensionsberättigade är bosatt i Sverige eller utomlands.

De förändringar i den svenska folkpensionslagstiftningen som vi föreslagit i det föregående och som innebär att särskilda intjänanderegler införs kan få till följd att den framtida pensionsrätten inom folkpensioneringen påverkas av en längre tids utlandsvistelse. Enligt våra förslag

kommer det att krävas 30 års förvärvsarbete eller 40 års bosättning i Sverige mellan 16 och 65 års ålder för rätt till oreducerad folkpension. Det blir således möjligt att under den nämnda tidsperioden vistas utomlands i vart fall i nio år utan menlig inverkan på folkpensionen. Och för den som förvärvsarbetar i Sverige under återstoden av den aktiva tiden påverkas inte pensionsrätten av en sammanlagd utlandsvistelse av upp till 19 år. I sammanhanget kan också framhållas att EG-rätten innehåller vissa regler som inskränker möjligheten för svenska medborgare att tjäna in ATP-rätt vid arbete utomlands (se vidare i avsnitt 6.6) och som i sin tur kan ge återverkningar på folkpensionsrätten.

6.3.2 Bosättning i Sverige

Som framgår av det inledningsvis sagda är det för tillämpningen av nuvarande pensionsregler och i än högre grad av våra förslag av väsentlig betydelse att kunna fastställa om och när en person är bosatt i Sverige. Vad gäller begreppet bosättning skiljer sig innebörden härav något mellan olika lagstiftningsområden.

I Sverige bosatta personer *folkbokförs* enligt bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481). I princip folkbokförs alla som föds här i landet. Även ett barn som föds utomlands folkbokförs här om modern är folkbokförd i Sverige. Den som flyttar in till Sverige skall folkbokföras om han kan antas regelmässigt tillbringa sin dygnsvila här i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet skall folkbokföras om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här. (För utomnordiska medborgare krävs i princip uppehållstillstånd för att folkbokföring skall ske.) På motsvarande sätt gäller att den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utanför Sverige under minst ett år skall avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Detsamma gäller den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist utom landet. Den som oavbrutet under två år saknat känt hemvist avregistreras som obefintlig. I folkbokföringslagen finns vissa särregler för diplomatisk och konsulär personal och för av svenska staten utsända arbetstagare. Mellan de nordiska länderna har träffats en överenskommelse om samordning av folkbokföringen vid flyttning inom Norden, som innebär att en person står kvar som folkbokförd i utflyttningslandet fram tills dess han blir folkbokförd i inflyttningslandet enligt detta lands lagstiftning.

Bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen bygger i huvudsak på folkbokföringen. Enligt AFL skall den som är bosatt i riket och som uppnått 16 års ålder vara inskriven hos allmän försäkringskassa. Försäkringskassan har dock att självständigt pröva bosättningsfrågan. Enligt riks-försäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1985:16) om inskrivning och avregistrering enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring gäller som huvudregel att en person skall anses bosatt i Sverige om han har sitt egentliga hemvist här eller om han kommer till Sverige med avsikt att

vistas här stadigvarande. Likaså skall en person, som kommer till Sverige med avsikt att vistas här mer än ett år för förvärvsarbete eller studier, och dennes medföljande make och underåriga barn anses bosatta här. En person som flyttat till Sverige från ett nordiskt land skall enligt föreskrifterna normalt anses bosatt här i landet om han blivit folkbokförd här. Vad gäller utomnordiska medborgare är prövningen av frågan om bosättning även beroende av att uppehållstillstånd beviljats. För sjömän finns särskilda regler. Vidare finns i 1 kap. 3 § AFL dels en bestämmelse av innebörd att en person som lämnar Sverige fortfarande skall anses bosatt här under förutsättning att utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år, dels särregler för vissa utsända arbetstagare.

Som framgår av avsnitt 6.2 föreslår vi för tillämpning av den bosättningsregel som vi här lägger fram förslag till i princip ingen ändring i förhållande till vad som nu gäller i fråga om definitionen av begreppet bosättning i Sverige.

I *konventioner* om social trygghet mellan Sverige och andra länder finns i dag regler om utsträckt tillämpning av AFL eller om undantag från lagen. Konventionernas regler om försäkringstillhörighet tar då över AFLs bosättningskrav. Huvudregeln om försäkringstillhörighet enligt de utomnordiska konventionerna är att en förvärvsverksam person omfattas av lagstiftningen i det land där han förvärvsarbetar. Den som flyttar ut från Sverige för förvärvsarbete i ett konventionsland anses således, oavsett utlandsvistelsens längd, inte bosatt här i AFLs mening. Den som flyttar till Sverige från ett utomnordiskt konventionsland blir - oberoende av om han avser att arbeta här eller ej - omfattad av den allmänna försäkringen när han bosätter sig i Sverige. Enligt AFL och riksförsäkringsverkets föreskrifter måste dock hans avsikt vara att vistas här mer än ett år för att han skall bli omfattad av försäkringen.

Från huvudregeln finns i alla konventioner undantag för utsända arbetstagare, som vanligtvis under viss tid omfattas av lagstiftningen i det land varifrån de är utsända. En från Sverige utsänd person som enligt dessa bestämmelser skall omfattas av svensk lagstiftning skall också enligt konventionerna eller protokollet till dessa anses som bosatt i Sverige under utsändningsperioden även om den överstiger ett år. I regel omfattas inte den utsändes familjemedlemmar av dessa undantagsregler. Om för deras del utlandsvistelsen är avsedd att vara längre än ett år, anses de således inte bosatta i Sverige under tiden härför. Även för andra persongrupper, t.ex. sjömän och resande personal, finns i vissa av konventionerna särskilda bestämmelser om försäkringstillhörighet och bosättning.

Vi har vid våra överväganden utgått från att de konventioner som nu gäller i förhållande till länder inom EES-området i princip kommer att upphöra inom EES-området genom EES-avtalet och fr.o.m. tidpunkten för detta avtals ikraftträdande ersättas av bestämmelserna i EGs förordning 1408/71 (se kapitel 4).

EGs *regelsystem* syftar till att samordna de olika medlemsländernas pensionslagstiftning till skydd för personer som flyttar från ett land till ett annat inom EG. Det innebär i korthet att förvärvsarbetande vid varje tillfälle skall omfattas av lagstiftningen i endast ett land. Som huvudregel

gäller att en förvärvsarbetande omfattas av försäkringen i det land där han är anställd eller bedriver självständig förvärvsverksamhet oavsett i vilket land han är bosatt. För vissa grupper finns dock särbestämmelser, t.ex. för utsända arbetstagare och diplomater.

I ett senare skede av utredningsarbetet kommer vi att behandla frågan om försäkringstillhörighet utifrån ett mer övergripande perspektiv och mot bakgrund av de krav som kan ställas inför en anpassning av den svenska lagstiftningen härom beträffande andra socialförsäkringsförmåner än pensioner till EGs regler.

6.3.3 Närmare överväganden och förslag

Allmänt

Genom våra förslag införs ett nytt system, varigenom rätt till folkpension förvärfvas på grundval av tid för bosättning i Sverige. Fråga uppkommer då vad som skall krävas för att en person skall tillgodoräknas viss tid som bosättningstid.

Som utgångspunkt för förslaget vad gäller tillgodoräkning av bosättnings- ningstid inom folkpensioneringen har vi valt det bosättningsbegrepp som redan i dag tillämpas inom socialförsäkringen. Huvudregeln är här att den som är folkbokförd i Sverige också betraktas som bosatt här. Genom en del bestämmelser inom socialförsäkringen utsträcks resp. inskränks denna huvudregel, vilket kommer till uttryck i bestämmelserna om inskrivning hos allmän försäkringskassa. De situationer som i riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1985:16) anges allmänt konstituera bosättning - dvs. att en person har sitt egentliga hemvist här i landet, att en person kommer till Sverige med avsikt att vistas här stadigvarande eller att en person och dennes familjemedlemmar kommer till Sverige med avsikt att vistas här endast under en begränsad tid, som är avsedd att vara mer än ett år, och anledningen till vistelsen är förvärvsarbete eller studier - är sådana att folkbokföring skall ske.

Något krav på att personen i fråga blivit folkbokförd uppställs emellertid inte vid inflyttning från ett utomnordiskt land. En inflyttad person kan alltså i nämnda situationer i princip skrivas in hos försäkringskassan och således inom socialförsäkringen anses såsom bosatt här i landet även om han ännu inte är folkbokförd. Emellertid förekommer ett författningsreglerat samarbete mellan folkbokföringsmyndigheten och försäkringskassorna och kan i folkbokföringslagen föreskrivna anmälningar om flyttning från resp. till utlandet göras till en allmän försäkringskassa. Det bör i detta sammanhang anmärkas att den som lämnar Sverige för en utlandsvistelse som är avsedd att vara längst ett år inte anses som utflyttad utan kvarstår som folkbokförd under denna tid och anses även enligt AFL vara bosatt här och skall således vara inskriven hos försäkringskassa.

Detta leder till att en person som enligt dessa regler är inskriven hos försäkringskassa för samma tid normalt också är folkbokförd i Sverige. Också i fråga om utlännningar som behöver uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige överensstämmer reglerna såtillvida att inskrivning och

folkbokföring skall ske fr.o.m. den dag uppehållstillståndet börjar gälla. Vid inflyttning från ett nordiskt land skall inskrivning normalt ske fr.o.m. folkbokföringsdagen och en avvikande bedömning i bosättningsfrågan förutsätter särskilda skäl.

Det kan emellertid föreligga en viss diskrepans såvitt gäller den dag från resp. till vilken inskrivningen i försäkringskassa och folkbokföringen gäller. Mot bakgrund av vårt förslag att bosättningstid skall räknas löpande, dvs. att den försäkrade får tillgodoräkna sig tiden från det att han flyttar till landet och till dess att utflyttning sker (se avsnitt 6.2.1) kan denna skillnad i något enstaka fall få betydelse vid tillgodoräknande av bosättningstid för folkpension.

Inskrivningen hos allmän försäkringskassa gäller enligt bestämmelser i 1 kap. 5 § AFL från den tidpunkt då sådant förhållande inträtt att den försäkrade skall vara inskriven, dock tidigast fr.o.m. tredje månaden före den då han inskrivs, till den tidpunkt då sådant förhållande inträtt att inskrivningen skall upphöra, även om han avregistreras långt senare. Vid flyttning (varmed avses även inflyttning från utlandet) gäller däremot den nya folkbokföringen fr.o.m. flyttningsdagen endast om anmälan görs inom en vecka. Kommer anmälan in senare gäller folkbokföringen fr.o.m. den dag då anmälan kom in. I de fall beslut om folkbokföring meddelas utan föregående anmälan, gäller folkbokföringen fr.o.m. beslutsdagen. Vid flyttning till utlandet upphör den flyttande att vara folkbokförd utresedagen eller, om flyttningen anmäls senare, den dag anmälan kom in. Detta innebär t.ex. att en person som inte gör anmälan till försäkringskassa eller folkbokföringsmyndigheten i direkt anslutning till att han flyttar till Sverige senare kan bli inskriven i försäkringskassa med verkan från inflyttningsdagen trots att han blir folkbokförd först fr.o.m. anmälnings- eller beslutsdagen. Det omvända gäller vid utflyttning, då avregistrering sker från försäkringskassan med verkan fr.o.m. dagen efter avresan medan den utflyttade kan kvarstå som folkbokförd i Sverige även för tid härafter.

Dessa regler innebär således att inskrivning hos försäkringskassa i många avseenden närmare avspeglar den rent faktiska bosättnings-situationen än folkbokföringen. Vidare bör enligt vår mening den som inom socialförsäkringen i allmänhet är att betrakta som bosatt i Sverige också anses bosatt här vid tillämpning av den nu föreslagna 40-årsregeln. Och som framgår av vad vi anför i det följande finns det situationer då en person i socialförsäkringens mening anses bosatt här och skall vara inskriven hos försäkringskassa även om han inte skall vara folkbokförd i Sverige. Ett alternativ vore därför att föreskriva att den tid, under vilken en försäkrad varit inskriven i svensk försäkringskassa, skall tillgodoräknas honom som bosättningstid vid tillämpning av 40-årsregeln.

En sådan regel skulle emellertid vara svår att praktiskt genomföra, eftersom härför nödvändiga uppgifter för förfluten tid - enligt vad vi upplysts - inte alltid finns arkiverade eller kan vara svårtillgängliga för försäkringskassadministrationen. Vi har därför valt att utgå från folkbokföringen. Detta val kan visserligen, som ovan nämnts, innebära att den tid som tillgodoräknas som bosättningstid inte helt överensstämmer med den faktiska tiden för vistelsen här i landet. Denna omständighet är

emellertid en följd av att en i folkbokföringslagen föreskriven anmälnings-skyldighet åsidosatts och bör därför inte ensam föranleda en annan bedömning. Vi har heller inte funnit någon annan genomförbar kontroll-möjlighet. Vi föreslår därför som *huvudregel om tillgodoräkande av bosättnings-tid inom folkpensioneringen* att den tid, under vilken en person varit folkbokförd (eller kyrkobokförd enligt äldre lag) i Sverige, också skall tillgodoräknas honom som bosättnings-tid vid tillämpning av 40-årsregeln.

För att förhindra att personer som flyttar utomlands kvarstår som folkbokförda i Sverige och tillgodoräknas bosättnings-tid här enbart genom att underlåta att anmäla flyttningen, föreslår vi dock att regeln förses med den inskränkningen att tid efter utresedagen inte skall tillgodoräknas den som lämnar Sverige under sådana omständigheter att han skall avregistreras från folkbokföringen som utflyttad.

En bosättningsregel enligt den av oss förordade som i huvudsak anknyter till folkbokföringen får speciella konsekvenser för vissa kategorier utländska medborgare, nämligen de som kommer hit som asylsökande. Medborgare från andra länder än de nordiska länderna får enligt de regler i utlänningslagen (1989:529) som gäller i Sverige inte uppehålla sig här i landet under längre tid än tre månader utan att ha *uppehållstillstånd*. Sådant tillstånd skall i regel föreligga redan vid inresan här i landet. Undantag härifrån gäller bl.a. för det fall att rätt till asyl föreligger och för de s.k. anknytningsfallen. Ansökan om uppehållstillstånd handläggs av statens invandrarverk eller den lokala polismyndigheten.

Den tidigare gällande folkbokföringslagen innehöll inga regler om när en person i denna kategori skulle anses bosatt i landet. För utlänningar som är skyldiga att ha uppehållstillstånd har normalt gällt ett krav på uppehållstillstånd som avsett en vistelse under minst ett år för att folkbokföring skulle ske. Denna praxis har grundat sig på riksskatteverkets allmänna råd till folkbokföringsmyndigheterna. Den nu gällande folkbokföringslagen innehåller däremot en uttrycklig bestämmelse om att en utlännings som är skyldig att ha uppehållstillstånd inte skall folkbokföras om han saknar sådant tillstånd. Undantag härifrån kan göras om det finns synnerliga skäl.

För en del utlänningar som kommer hit till landet kan det gå mycket lång tid, ibland flera år, från det att de ansöker om uppehållstillstånd till dess att sådant tillstånd beviljas. De kan således ha vistats i landet under avsevärd tid innan de blir folkbokförda här. Det torde råda en allmän enighet om att en utlännings som vistas i Sverige utan erforderligt uppehållstillstånd inte bör få tillgång till sådana förmåner som följer av att han är folkbokförd här. Vid införande av regler om intjänande av folkpension på grundval av bosättning i Sverige är det emellertid enligt vår mening rimligt att i vissa fall även sådan tid medräknas. Mot bakgrund härav föreslår vi att en regel införs av innebörd att en utlännings som kommer till Sverige utan att dessförinnan ha beviljats uppehållstillstånd får räkna även tiden från ansökan om uppehållstillstånd här i landet som bosättnings-tid, under förutsättning att han senare beviljas uppehållstillstånd

för bosättning i Sverige och blir folkbokförd här samt att han har vistats här oavbrutet alltsedan ansökningen om uppehållstillstånd.

För vissa *personkategorier*, såsom statligt utsända arbetstagare och sjömän, finns i dag särregler både vad gäller folkbokföring och bosättning enligt AFL. Vår allmänna bedömning i fråga om dessa grupper är att den som inom socialförsäkringen i allmänhet anses vara bosatt i Sverige också skall anses bosatt här enligt 40-årsregeln. I det följande redovisar vi våra närmare överväganden angående olika personkategorier och anger i vad mån det enligt vår mening krävs särskilda bestämmelser för dem vad gäller tillgodoräknande av bosättningsperiod inom folkpensioneringen.

Genom bestämmelser i *konventioner* kan ytterligare utvidgningar eller inskränkningar gälla i fråga om det socialförsäkringsrättsliga bosättningsbegreppet. Den som under en utlandsvistelse inte är folkbokförd i Sverige kan enligt en konventionsbestämmelse omfattas av svensk lagstiftning och ändå anses som bosatt här enligt den svenska socialförsäkringen. Och en här folkbokförd person kan enligt en konvention omfattas av lagstiftningen i ett annat land och anses då inte bosatt här i AFLs mening.

Vi föreslår att motsvarande skall gälla i fråga om tillgodoräknande av bosättningsperiod inom folkpensioneringen. Redan i dag gäller den allmänna principen att socialförsäkringskonventioner skall ha företräde framför AFLs regler. Såsom vårt förslag är utformat är det emellertid nödvändigt att införa en uttrycklig bestämmelse härom när det gäller bosättningsperiod enligt 40-årsregeln. Vi föreslår således att den tid under vilken en person, vare sig han är svensk eller utländsk medborgare, enligt konventionsbestämmelse omfattas eller - såvitt gäller förfluten tid - har omfattats av svensk lagstiftning skall tillgodoräknas honom som bosättningsperiod inom folkpensioneringen, även om han inte är resp. varit folkbokförd i Sverige. På motsvarande sätt föreslår vi ett undantag från huvudregeln om tillgodoräknande av tid som sammanfaller med folkbokföringsperiod för den som under samma tid omfattats av annat lands lagstiftning.

När EES-avtalet träder i kraft kommer bestämmelserna i *EG-förordningen 1408/71* att införlivas med den svenska lagstiftningen. Det finns i förordningen regler om vilket lands lagstiftning en anställd eller egenföretagare skall tillhöra i olika situationer. Det betyder att vi måste se till att de regler vi föreslår om definitionen av bosättningsperiod inom folkpensioneringen låter sig anpassas till förordningens bestämmelser om försäkringstillhörighet så att den som enligt EG-förordningen skall omfattas av svensk lagstiftning om pensionsförmåner också verkligen tillgodoräknas bosättningsperiod för folkpension här i landet, och tvärtom.

Den utgångspunkt som vi valt för våra förslag i detta avseende är att, i den mån en person i en viss situation enligt EGs förordning skall anses tillhöra svensk socialförsäkring även om så inte är fallet vid en tillämpning av AFLs allmänna regler, reglerna i förordningen skall gälla. Han skall således för denna tid också tillgodoräknas bosättningsperiod inom folkpensioneringen. På motsvarande sätt bör det omvända gälla i den mån en person enligt allmänna regler i AFL är bosatt eller är att anse som bosatt här men han enligt EGs regelsystem skall vara täckt av ett annat lands socialförsäkringssystem. För sådan tid bör han heller inte förvärva rätt till

svensk folkpension genom tillgodoräknande av bosättnings tid vid tillämpningen av 40-årsregeln. Dessa våra förslag överensstämmer med vad vi ovan föreslagit beträffande personer vars försäkringstillhörighet bestäms av konventionsregler.

Som framgått av våra överväganden och förslag i det föregående är avsikten att bosättnings tid - liksom ATP-år enligt 30-årsregeln - för folkpension skall beräknas inte bara för tiden från den nya lagstiftningens ikraftträdande utan även såvitt avser *förfluten tid*. Därvid skall de av oss föreslagna nya reglerna tillämpas också med avseende på sådan tid. Vi föreslår en särskild övergångsbestämmelse med denna innebörd.

Detta innebär att avgörande kommer att bli folkbokföringsförhållandena under gången tid. I fråga om tid före ikraftträdandet av folkbokföringslagen (1991:481) blir av betydelse kyrkobokföringen enligt motsvarande äldre författningar.

Också de övriga regler om tillgodoräknande av bosättnings tid som vi föreslår är avsedda att tillämpas beträffande tiden före år 1993. Bl.a. kommer därvid bestämmelser i socialförsäkringskonventioner om tillhörighet eller icke tillhörighet till svensk socialförsäkring att vara avgörande för om bosättnings tid i visst fall skall tillgodoräknas eller ej.

I detta sammanhang vill vi peka på en bestämmelse i den nya nordiska konventionen om social trygghet (se avsnitt 2.3.2). Det gäller artikel 24, som tar sikte på personer som är anställda i ett nordiskt land och bosatta i ett annat nordiskt land. Enligt EGs förordning 1408/71 omfattas sådana personer av lagstiftningen om pensionsförmåner enbart i anställningslandet. Artikel 24 i den nya nordiska konventionen föreskriver att detta skall gälla även såvitt avser tiden före konventionens ikraftträdande. Detta betyder att bosättnings tid för folkpension inte skall tillgodoräknas den som väl varit bosatt i Sverige men anställd i annat nordiskt land. Vi utvecklar detta ytterligare något nedan under rubriken Gränsarbetare.

Olika personkategorier

De utvidgningar och inskränkningar som vi nu berört är naturligtvis utan betydelse för flertalet personer som bor och arbetar i Sverige. De grupper som kan komma att beröras härav är personer som har anknytning till flera länder, exempelvis utsända arbetstagare, gränsarbetare, sjömän eller andra som sysselsätts inom internationella transportföretag. Över huvud taget gäller att utformningen av reglerna om intjänande av pensionsrätt grundad på bosättning är av mindre betydelse för alla som förvärvsarbetar och har möjlighet att intjäna folkpension enligt den alternativa intjänanderegeln (30-årsregeln). Vi har dock tolkat innebörden av EGs regelsystem på så sätt att, om den nationella pensionslagstiftningen innehåller ett system för intjänande av pensionsrätt på grundval av bosättning, också förvärvsarbetande som omfattas av lagstiftningen måste kunna tillgodoräknas sådan rätt, även om de kan tjäna in pensionsrätt enligt ett alternativt system.

För *svenska medborgare* gäller redan i dag att tilläggspensionens storlek kan påverkas för den som vistas utomlands många år utan att ha inkomst som grundar rätt till svensk ATP. Många svenska arbetsgivare brukar dock

teckna s.k. ATP-förbindelse (jfr avsnitt 6.6.4) eller privata försäkringar för den utsända personalen. Andra utlandsarbetande personer kan komma att omfattas av arbetslandets försäkring och där tjäna in en framtida pensionsrätt. För övriga och för medföljande makar kan dock den långa utlandsvistelsen innebära en ekonomisk förlust i framtiden. Denna förlust blir än mer kännbar om utlandsvistelsen har direkt betydelse även för rätten till folkpension. I den här berörda gruppen kan det finnas olika kategorier personer som, när de återkommer till Sverige, trots utlandsvistelsen får anses ha haft sådan anknytning till Sverige under den aktiva tiden att det kan finnas anledning att överväga om man till deras förmån bör införa särregler såvitt gäller rätt att i folkpensionshänseende få räkna bosättningstid i Sverige under vistelse utomlands.

Under vårt arbete har vi gjort en genomgång av olika personkategorier som kan komma att beröras av våra förslag också för att utröna om det kan finnas anledning att överväga särskilda regler för att förstärka pensionsskyddet för dessa kategorier. I det följande redovisar vi våra överväganden och förslag även i dessa hänseenden. Till grund för våra ställningstaganden har legat bl.a. en promemoria upprättad den 7 juni 1989 vari riksförsäkringsverket till regeringen redovisat en kartläggning av socialförsäkringsskyddet för personer som återvänder till Sverige efter arbete utomlands.

Av promemorian framgår att antalet svenska medborgare som arbetar utomlands ökat för varje år sedan 1970-talets början. Det anges att antalet utlandssvenskar har uppskattats till högst 100 000 personer. Riksförsäkringsverket räknade med att antalet svenska kontraktsanställda för svenska företag utomlands år 1989 uppgick till ca 20 000 personer inkl. familjemedlemmar, varav ca 45 % arbetade inom EGs område. Kontrakts-tiderna var i regel två-tre år. Verket uppskattade antalet personer som arbetade för utländska arbetsgivare till ca 30 000 personer inkl. familjemedlemmar. Inom utrikesförvaltningen fanns ca 600 utsända personer placerade utomlands och ca 90 attachéer m.m. som administrerades av UD jämte deras familjemedlemmar. Närmare 100 lärare med en längsta kontraktstid om sex år fanns utomlands lokalt anställda i svenska skolor med statsbidrag. Härutöver fanns ett stort antal lokalanställda deltidslärare, som nästan undantagslöst var medföljande familjemedlemmar till utomlandsarbetande svenskar.

Av kartläggningen framgår vidare att det årligen finns ca 300 bistånds-arbetare direkt anställda och utsända av SIDA. Därtill kommer ca 600 privata konsulter med särskilda uppdrag för SIDA. Ytterligare ett 60-tal personer arbetar i projekt som finansieras av SIDA. SIDA ger även bidrag till olika biståndsorganisationer med ett schablonbelopp per volontär. Antalet sådana volontärer beräknas årligen uppgå till 700-750 personer. Kontraktstiderna för dessa är vanligtvis två-tre år, ibland med förlängning. Utöver dessa volontärer finns ca 1 800 missionärer vilkas verksamhet helt finansieras av olika frikyrkoförsamlingar, enskilda personer eller stiftelser. Många av dem blir kvar utomlands i flera år, ibland hela livet. I juni 1989 fanns enligt promemorian 632 man från den svenska armén placerade på

FN-uppdrag i Libanon på sexmånaderskontrakt. Dessutom fanns ett 30-tal FN-observatörer runt om i världen.

Av riks försäkringsverkets kartläggning framgår också att ett visst antal av dem som återvänder till Sverige efter några års utlandstjänstgöring är utländska medborgare. De har tidigare bott och arbetat i Sverige i många år.

Enligt direktiven åligger det oss att föreslå särregler i vart fall vad gäller två personkategorier. Det gäller i första hand för *flyktingar* som i samband med flykten tvingats lämna sina eventuellt intjänade pensionsrättigheter bakom sig i det land de flydde ifrån. Våra överväganden och förslag vad gäller denna kategori redovisar vi i avsnitt 6.4. En annan kategori vars försäkringssituation bör uppmärksammas enligt direktiven är personer som vid övergången till ett nytt regelsystem redan uppbär folkpension eller som under en övergångstid därefter skulle fått rätt till folkpension enligt nuvarande lagstiftning (*övergångsgenerationen*). Även de särskilda övergångsregler som det åligger oss att utarbeta behandlar vi i ett särskilt avsnitt (6.5). I det följande tar vi upp och behandlar olika former av utlandsarbete m.m.

Utsända arbetstagare

Med en utsänd arbetstagare menas en person som sänds ut av sin arbetsgivare för att arbeta för hans räkning i ett annat land. Det förutsätts också att lönen utges av samme arbetsgivare. Om en arbetstagare sänds ut av ett moderbolag i det ena landet men anställs och avlönas av ett dotterbolag i det andra landet anses inte utsändning föreligga.

Om utsändningstiden uppgår till högst ett år kvarstår arbetstagaren och dennes medföljande under utlandsvistelsen som folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagens generella bestämmelser. De skall också enligt den allmänna regeln i 1 kap. 3 § första stycket AFL fortfarande anses vara bosatta här, om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år.

Samtliga utomnordiska socialförsäkringskonventioner innehåller regler om utsända arbetstagare, som innebär att dessa även under tjänstgöringen i annat land skall omfattas av det utsändande landets lagstiftning. Utsändningstiderna varierar mellan 12 och 60 månader med möjlighet till förlängning. I regel omfattas inte medföljande familjemedlemmar av konventionernas utsändningsregler. Undantag gäller dock enligt några konventioner (se avsnitt 2.3.1).

EGs förordning 1408/71 överensstämmer i princip med vad som gäller enligt nuvarande svenska lagstiftning. Från huvudregeln om tillämplig lagstiftning i artikel 13.2 a - att en person som är anställd inom en medlemsstats territorium skall omfattas av denna medlemsstats lagstiftning, även om det företag, den verksamhet eller den arbetsgivare som han är anställd hos finns inom en annan medlemsstats territorium - görs i artikel 14.1 a undantag för utsänd anställd, som skall fortsätta att omfattas av lagstiftningen i det land varifrån han är utsänd, under förutsättning att arbetet i den andra medlemsstaten inte förväntas vara längre än tolv månader och att han inte sänds ut för att ersätta en annan person som har

fullgjort sin utsändningsperiod. Tidsperioden kan genom överenskommelse mellan de berörda medlemsstaterna förlängas med ytterligare en tolv-månadersperiod om arbetet på grund av oförutsebara omständigheter kommer att vara längre än vad som ursprungligen förväntades. Motsvarande regler gäller beträffande egenföretagare.

Vi föreslår här inga särregler för beräkning av bosättnings tid för utsända arbetstagare i allmänhet. Här kommer till följd av våra generella förslag att gälla EG-förordningens och, i förhållande till länder utanför EES-området, socialförsäkringskonventionernas utsändningsregler. I fråga om EES-länderna kommer de regler som finns i nuvarande konventioner om bl.a. utsändning att upphöra att gälla i och med ikraftträdandet av EES-avtalet. Reglerna här blir dock, som vi framhållit i det föregående, med vårt förslag tillämpliga när det gäller att avgöra var en person varit bosatt i folkpensionshänseende såvitt avser tiden före det att EES-avtalet träder i kraft. Förslagen innebär alltså att den som är - eller före ikraftträdandet av våra förslag varit - utsänd till annat land och enligt EG-förordningen eller en konvention omfattas - resp. har omfattats - av svensk lagstiftning om pensionsförmåner betraktas som bosatt i Sverige och får räkna utsändningstiden som bosättnings tid inom folkpensioneringen. Den som är utsänd till Sverige och som under utsändningstiden omfattats av ett annat lands lagstiftning skall enligt motsvarande regler ej anses ha varit bosatt i Sverige under denna tid. Motsvarande skall i tillämpliga fall gälla den utsändes medföljande familjemedlemmar.

Vid utsändning till ett land utanför EES-området med vilket Sverige inte ingått socialförsäkringskonvention kommer bosättnings tid för folkpension inte att kunna tillgodoräknas om utsändningstiden överstiger ett år. Som nämnts ovan anses den utsände då vara utflyttad och skall inte längre vara folkbokförd i Sverige. Han anses inte heller bosatt här enligt 1 kap. 3 § första stycket AFL. Svenska medborgare som är anställda och avlönade av arbetsgivare i Sverige för arbete utomlands i icke konventionsland är dock enligt AFL försäkrade för tilläggspension i Sverige. De kan därför även under utlandsvistelsen intjäna folkpension enligt den av oss föreslagna ATP-anknutna intjänanderegeln.

En utsänd person som omfattas av arbetslandets lagstiftning förutsätts tjäna in en framtida pensionsrätt enligt detta lands försäkring. Härtill kommer att vårt förslag om intjänande av rätt till folkpension gör det möjligt för utomlands bosatta att vistas utomlands under den förvärvsaktiva tiden i minst nio år och i vissa fall upp till 19 år utan att folkpensionen reduceras på grund av bosättningen utomlands. Generellt sett måste detta utrymme anses tillräckligt.

Vad nu sagts gäller i princip endast för arbetstagare *utsända från Sverige av privata arbetsgivare* och de utsändas familjemedlemmar. För den som av en statlig arbetsgivare sänds till ett annat land för arbete gäller andra regler, till vilka vi återkommer i det följande.

Bland personer utsända av privata arbetsgivare återfinns bl.a. *missionärer och biståndsarbetare*, vilkas pensionsskydd vi funnit anledning överväga närmare. I synnerhet missionärer kan arbeta utomlands i många år och deras anställnings- och avlöningsförhållanden har tidigare varit

osäkra. Numera är de i de allra flesta fall anställda av ett svenskt trossamfund och uppbär därifrån årsinkomster som överstiger ett basbelopp, vilket innebär att de under utlandsarbetet kan tillgodoräknas pensionsgrundande inkomst inom ATP. Det kommer att gälla också i framtiden såvitt gäller länder utanför EES-området och länder med vilka Sverige inte har socialförsäkringskonvention. De kommer genom ATP-rätten att förvärva rätt till också folkpension enligt den av oss föreslagna 30-årsregeln. I regel anställs också medföljande make av trossamfundet och får därigenom samma pensionsskydd inom ATP och folkpensioneringen. Även biståndsarbetare avlönas som regel av svenska biståndsorganisationer - med bidrag från SIDA - på sådant sätt att de under utlandsarbetet kan tjäna in pensionsrätt inom ATP och därmed även för folkpension enligt vad vi föreslår. Riksförsäkringsverket anger i den tidigare omnämnda kartläggningen att dagens biståndsarbetare är i genomsnitt 35 år och välutbildad. Oftast har han familjen med sig och bägge makarna är engagerade i biståndsarbetet. Kontraktstiden är vanligtvis begränsad till några få år.

Präster och missionärer har sedan tidigare åtnjutit en viss särställning vad gäller sociala förmåner. Således har de kunnat uppbära barnbidrag vid utlandsvistelse upp till tre år (som huvudregel gällde då - liksom inom AFL - en ettårsgräns för bedömningen av bosättningsfrågan). De ansågs vidare ha en sådan bibehållen anknytning till Sverige under arbetet utomlands att de enligt den tidigare gällande folkbokföringslagen gavs rätt att kvarstå som kyrkobokförda i Sverige. I fråga om icke statligt anställda biståndsarbetare var situationen något annorlunda. De omfattades av den ettårsregel som gällde för andra grupper. För sådana volontärer anställda av ideella organisationer betalade emellertid SIDA ett schablonbidrag som beräknades med hänsyn till uteblivna barnbidragsförmåner. Fr.o.m. den 1 juli 1991 gäller nya regler för barnbidrag vid utlandsvistelse. Den generella tidsgränsen för att uppbära barnbidrag vid utlandsvistelse sänktes då från ett år till sex månader. Samtidigt utvidgades den utsträckt rätt till barnbidrag som gällt för barn till präster och missionärer - på riksdagens begäran - till att omfatta också t.ex. barn till biståndsarbetare knutna till frivilliga organisationer och barn till medhjälpare till präster och missionärer. För dessa grupper gäller en treårsgräns för barnbidrag vid utlandsvistelse.

Det finns enligt vår mening skäl som talar för att beträffande dessa grupper av icke statligt anställda öppna vissa möjligheter att låta dem tillgodoräknas bosättningsstid för folkpension i Sverige för den tid de vistats utomlands utöver vad som följer av våra allmänna förslag. Dessa personkategorier har i regel arbetat inom ideellt inriktad verksamhet i utvecklingsländer där det kan antas att det saknats ett pensionsskydd motsvarande det svenska. De har ofta haft låg lön och icke heltäckande sociala förmåner. Liksom gäller för andra personer som arbetat utomlands kan ålderspensionens storlek påverkas för biståndsarbetare som vistats utomlands många år utan att tjäna in ATP. Som riksförsäkringsverket anmärkt i sin kartläggning torde det emellertid från rättvisesynpunkt inte vara gångbart att när det gäller pensionsförmåner ha långtgående särregler i AFL för dem som arbetar utomlands. I likhet med verket vill vi också

framhålla att pensionsrätten inte torde utgöra det största problemet vid återkomsten till Sverige.

Den särreglering som gjorts för missionärer, biståndsarbetare m.fl. i fråga om rätten till barnbidrag har ingen motsvarighet vad gäller rätt till förmåner enligt AFL. Vår avsikt är att så långt det är möjligt nå fram till ett enhetligt bosättningsbegrepp i det sociala förmånssystemet. Vidare är folkpensioneringen en generell förmån vars närmare avgränsning inte bör påverkas av att en verksamhet kan anses mer eller mindre angelägen. De förändringar som vårt förslag kommer att medföra kommer vidare inte att drabba just dessa ideellt arbetande grupper hårt, även om arbetet ofta torde utföras i länder där de inte kommer i åtnjutande av någon motsvarande social förmån. Som tidigare nämnts har dessa grupper numera sådana avlöningsförhållanden att de kan antas tjäna in ATP och därmed även folkpension enligt 30-årsregeln också under utlandsarbetet. Och om så inte skulle vara fallet finns möjlighet att ordna ett pensionsskydd antingen via ATP-förbindelse eller privata försäkringar. Vi föreslår därför för deras del för framtiden inget undantag från de generella bosättningsreglerna.

Som framgår av vad ovan sagts kan emellertid missionärers och biståndsarbeters anställningsförhållanden tidigare ha varit annorlunda. De kan därvid ha godtagit att arbeta under dåliga ekonomiska villkor i förvisningen om att de efter återkomsten till Sverige får rätt till i vart fall folkpension. För att de inte skall drabbas oskäligt av våra förslag föreslår vi för deras del en skyddsregel av innebörd att den tid under vilken de varit anställda utomlands och som ligger före ikraftträdandet av våra förslag, dvs. före den 1 januari 1993, får räknas som bosättningsstid i Sverige. Detsamma föreslås gälla för de familjemedlemmar som medföljt den anställda till utlandet.

Den grupp som skulle komma i åtnjutande av dessa särregler bör avgränsas på i princip samma sätt som i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag. Det innebär att reglerna om beräkning av bosättningsstid i Sverige under anställning utomlands skall gälla för missionärer och präster, andra anställda i utlandet av arbetsgivare med kyrklig anknytning samt anställda hos en svensk ideell organisation med biståndsverksamhet. Vissa krav uppställs vad gäller trossamfundens och organisationernas uppbyggnad. Riksförsäkringsverket har i samråd med SIDA upprättat en lista på de organisationer som uppfyller dessa krav. Denna bör få motsvarande tillämpning såvitt gäller rätten till förvärv av folkpension. Det krävs också att anställningsavtalet ingåtts i Sverige och att det rör sig om arbetstagare som utsänts härifrån för arbete i det andra landet eller dennes medföljande familjemedlemmar. Med familjemedlemmar avses enligt vårt förslag make och barn under 18 år. Även den som eljest sammanbor med den utsände och som tidigare har varit gift med denne eller har eller har haft gemensamt barn bör omfattas av denna särreglering. Till skillnad mot vad som gäller i fråga om rätten till barnbidrag föreslår vi dock att gruppen avgränsas till att avse endast svenska medborgare. I fråga om utländska medborgare är nämligen skyddsbehovet inte lika uttalat. De har enligt dagens regler inte någon ovillkorlig rätt till folkpension vid

återkomsten till Sverige utan måste först ha varit bosatta här under en viss kvalifikationstid.

I motsats till vad som gäller i fråga om privatanställda skall den som är *utsänd av en statlig arbetsgivare* enligt 1 kap. 3 § fjärde stycket AFL anses bosatt i Sverige under hela utsändningstiden även om denna är avsedd att vara längre än ett år. Detta gäller också medföljande make och barn som inte fyllt 18 år. Med make likställs den som utan att vara gift med den utsände lever tillsammans med denne, om de tidigare har varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn. Den utsände skall tillsammans med sin medföljande familj under utlandstjänstgöringen vara folkbokförd i Sverige. Med statligt utsända avses diplomater, SIDA-anställda i bilaterala projekt samt övriga statligt anställda som sänds ut under statligt reglerade arbetsförhållanden. Till sistnämnda grupp räknas t.ex. FN-observatörer som är avlönade av svenska armén, handelssekreterare samt personer som sänds ut av statens järnvägar, rikspolisstyrelsen och socialstyrelsen.

Även EG-förordningen 1408/71 innehåller regler om försäkringstillhörighet för offentligt anställda och personer som behandlas som sådana. De skall enligt huvudregeln i artikel 13.2 d omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat som gäller för den förvaltning som sysselsätter dem. Den nu gällande lagstiftningen i Sverige överensstämmer således med vad som gäller enligt EGs regelsystem.

De personer som det här är fråga om har en särställning i förhållande till andra utlandstjänstgörande personer. De är exempelvis skattskyldiga här för sin inkomst och är normalt undantagna från folkbokföring och sociala förmåner i tjänstgöringslandet. Normalt varvas utlandsstationeringen med perioder av tjänstgöring i Sverige. Den nuvarande ordningen tillgodoser de skyddsbehov som kan föreligga för just denna grupp. Vi finner därför inte skäl att föreslå några särregler för denna kategori. De personer som är utsända i svenska statens tjänst kommer enligt den ovan föreslagna huvudregeln att tillgodoräknas bosättnings tid på samma sätt som personer som faktiskt vistas här i landet. För sådana personkategorier kommer för framtiden inte att uppstå några problem i fråga om intjänande av rätt till folkpension. De tillgodoräknas bosättnings tid på grund av folkbokföring i Sverige även under tjänstgöring resp. vistelse utomlands.

De nämnda särbestämmelserna i AFL för statligt anställda och deras familjer infördes emellertid med verkan först fr.o.m. den 1 april 1985. Dessförinnan ansågs de inte bosatta i Sverige enligt AFL om utsändningstiden var avsedd att vara längre tid än ett år. Flertalet var emellertid utsända för att tjänstgöra utomlands längre tid och de och deras medföljande familjemedlemmar gick då miste om en del förmåner som utges enligt bestämmelserna i AFL. De kvarstod dock som kyrkobokförda i Sverige enligt då gällande folkbokföringsbestämmelser. Vidare fick de, till skillnad från det privata näringslivets utsända, alltid betala skatt i Sverige på sin lön från svenska staten.

De statligt anställda ansågs med hänsyn till ovan nämnda faktorer ha så stark anknytning till Sverige under tjänstgöringen utomlands att de under denna tid borde behandlas som bosatta här även inom socialförsäkringsom-

rådet, varför de kom att särbehandlas. Enligt vår mening bör de i konsekvens härmed i fråga om intjänande av folkpension på grundval av bosättningstid få räkna även tiden utomlands före den 1 april 1985 i svenska statens tjänst som bosättningstid i Sverige. Förslaget blir av betydelse i första hand för familjemedlemmar till den utsände, eftersom den anställda under utsändningstiden kunnat tjäna in ATP och således kan vara berättigad till pension beräknad enligt den alternativa intjänanderegeln med krav på 30 år med ATP-poäng för rätt till oavkortad folkpension. Men även för den utsände själv kan tillgodoräkandet av bosättningstid ha betydelse om han inte tillgodoräknats pensionspoäng tillräckligt antal år för att rätt till oreducerad folkpension skall föreligga.

Några särskilda lagregler i nu berörda hänseende behövs inte, eftersom den föreslagna rätten att få utsändningstid före den 1 april 1985 tillgodoräknad som bosättningstid i folkpensionshänseende följer redan av att de då varit kyrkobokförda i Sverige. Enligt vad vi tidigare utvecklat innebär ju den av oss föreslagna huvudregeln att tid för folkbokföring resp. kyrkobokföring här ger rätt till förvärv av folkpension enligt 40-årsregeln.

Bland de nu behandlade personkategorierna ingår bl.a. av svenska staten anställd *personal vid ambassader och konsulat* utomlands. Omvänt gäller enligt folkbokföringslagen att den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning inte folkbokförs här annat än om han är svensk medborgare eller var bosatt här i landet när han kom att tillhöra beskickningen eller konsulatet eller dess betjäning. Detsamma gäller personer som är knutna till en rad internationella organ såsom FN, Europarådet, EFTA, OECD och EG. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare. Utländska medborgare anställda av en annan stat för arbete i Sverige och deras familjemedlemmar, som inte är svenska medborgare, anses således inte bosatta i Sverige och omfattas inte heller av den svenska socialförsäkringen eller folkbokföringen. De omfattas i regel inte heller av de bilaterala konventionerna. Vi föreslår nu ingen förändring av vad som följer av dessa regler.

EGs förordning 1408/71 innehåller (artikel 16) särskilda regler för personer anställda på ambassader och konsulat samt för EGs egen hjälppersonal. Sist nämnda personal kan välja att omfattas av antingen lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium de är anställda eller i vilken de är medborgare eller lagstiftningen i den medlemsstat som de senast har omfattats av. Denna valrätt kan utövas endast en gång. Personer som är anställda vid ambassader och konsulat och deras privat tjänare omfattas i princip av lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium de arbetar. En sådan person har dock, om han är medborgare i den mottagande eller sändande staten, rätt att vid varje kalenderårs utgång välja att för framtiden i stället omfattas av lagstiftningen i den staten.

Som framgår av vad ovan sagts överensstämmer inte den nuvarande svenska lagstiftningen med EGs regler om försäkringstillhörighet vad gäller beskickningspersonal m.fl. Det krävs således att reglerna - i förhållande till EES-staterna - anpassas till vad som nu gäller inom EG. Detta bör ske genom tillämpning av den allmänna principen att den tid

under vilken en person enligt EG-förordningen omfattats av svensk lagstiftning om pensionsförmåner också tillgodoräknas som bosättningsstid vid tillämpning av 40-årsregeln, trots att personen enligt AFL inte är eller anses vara bosatt här i landet. På motsvarande sätt bör det omvända gälla om en person som är bosatt här i landet skall omfattas av ett annat lands socialförsäkringslagstiftning enligt EGs regler.

I ett hänseende har gjorts undantag från bosättningsregeln i 1 kap. 3 § AFL vad gäller statligt anställda som sänds till ett annat land för arbete. Regeringen har genom förordningen (1985:73) om undantag från svensk socialförsäkringslagstiftning vid arbete utomlands föreskrivit att denna bestämmelse inte gäller arbetstagare, som är *arvodesanställda av styrelsen för internationell utveckling (SIDA)* för arbete inom det svenska biståndet i ett annat land, eller deras medföljande familjemedlemmar. Anledningen här till är att SIDA begärt att den fältpersonal som är kontraktsanställd för arbete i biståndsland inte skall omfattas av bestämmelserna. Denna personal ställs under en viss tid till mottagarlandets förfogande för att genomföra biståndsprojekt. Det är därför i realiteten snarare mottagarlandet än SIDA som får anses som arbetsgivare.

SIDAS kontraktsanställda fältpersonal och deras medföljande familjemedlemmar omfattas till följd härav av den allmänna ettårsregeln. Om utlandsvistelsen är avsedd att vara längre än ett år anses bosättningen i Sverige således enligt AFL upphöra i och med avflyttningen härifrån även om de kvarstår som folkbokförda här i landet.

Motsvarande bör gälla också rätten till folkpension på grundval av den föreslagna 40-årsregeln. Eftersom de personer det här gäller på uttrycklig begäran av SIDA är undantagna från svensk socialförsäkring har vi funnit anledning att nu också undanta dem från huvudregeln att tid för folkbokföring här tillgodoräknas som bosättningsstid i folkpensionshänseende. De här berörda personerna bör således inte tillgodoräknas bosättningsstid i Sverige under utsändningstiden. Såvida de inte på grund av konventionsregler helt undantagits från svensk socialförsäkring intjänar de dock rätt till ATP. De kan således under utsändningstiden intjäna rätt även till folkpension enligt den av oss föreslagna ATP-anknutna intjänanderegeln.

Lokalt anställda

En person som anställs och avlönas av en svensk arbetsgivare för arbete utomlands och som vid tiden för anställningens början är bosatt utomlands (till skillnad från en utsänd person som vid tidens för arbetets början är bosatt i Sverige) brukar kallas lokalt anställd. Lokalt anställda kan också finnas hos svenska arbetsgivare utomlands, t.ex. svenska skolor i utlandet. Som lokalt anställd behandlas också en person som i och för sig i praktiken är utsänd från Sverige men som inte uppfyller kraven i AFL eller i konventioner för utsändning, t.ex. vad gäller tidsfrister, och därför inte generellt omfattas av svensk lagstiftning.

En i utlandet lokalt anställd utländsk medborgare omfattas inte av den svenska socialförsäkringen eftersom han inte är bosatt i Sverige. Däremot är en svensk medborgare enligt 1 kap. 3 § AFL försäkrad oavsett var han

är bosatt. I praktiken innebär detta endast att han är försäkrad för tilläggspension. Inkomsterna för arbetet utomlands är således enligt reglerna i AFL pensionsgrundande inom ATP även om den utomlands lokalt anställda svenska medborgaren inte beskattas här i landet.

Vad nu sagts gäller dock endast för svenska medborgare som arbetar i ett land med vilket Sverige inte ingått någon socialförsäkringskonvention. I andra fall tar konventionernas huvudregel över och gäller att den anställda skall vara omfattad av socialförsäkringen i arbetslandet. Som vi närmare redogör för i avsnitt 6.6.4 finns dock i dag möjlighet för arbetsgivaren att teckna s.k. ATP-förbindelse, vilket innebär att svenskar som är lokalt anställda i ett konventionsland kan tjäna in rätt till ATP även om de enligt konventionsbestämmelser inte är försäkrade härför.

Även enligt EGs förordning 1408/71 är huvudregeln att en anställd skall omfattas av t.ex. pensionsförsäkringen i det land där arbetet utförs.

De personer som betecknas som lokalt anställda utomlands av svenska arbetsgivare är inte - resp. anses inte vara - bosatta i Sverige och kommer därför enligt våra förslag inte att under anställningen utomlands kunna tjäna in folkpension grundad på bosättningstid i Sverige. I de fall arbetet utförs av en svensk medborgare i ett icke konventionsland tillgodoses denna emellertid pensionspoäng inom ATP och kan därigenom tjäna in rätt till folkpension enligt den föreslagna ATP-anknutna intjänanderegeln. Vid arbete i ett konventions- eller EES-land intjänar den anställda som regel pension i arbetslandet och såvitt gäller EES kommer han samtidigt för framtiden att vara utesluten från den svenska tilläggspensioneringen (se avsnitt 6.6).

Vi finner inte anledning förslå särregler som innebär avsteg från denna huvudprincip som redan i dag gäller enligt de konventioner som Sverige ingått med andra länder och som också på grund av EGs förordning 1408/71 kommer att gälla inom EES-området.

Sjömän

Enligt folkbokföringens regler gäller att en person, som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet, skall vara folkbokförd om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här (3 och 20 §§ folkbokföringslagen).

En sjöman som är bosatt i Sverige är liksom andra här bosatta personer försäkrad enligt AFL och skall vara inskriven hos en försäkringskassa. Detta följer av 1 kap. 3 § AFL. Enligt 3 § i riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1985:16) om inskrivning och avregistrering enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall bosättning i Sverige anses föreligga bl.a. när en person har sitt egentliga hemvist i landet. När det gäller den närmare bedömningen av bosättningsfrågan rekommenderar verket att folkbokföringens regler skall vara vägledande.

En svensk sjöman som inte uppfyller villkoren i 3 § i nämnda föreskrifter för bosättning skall enligt 7 § första stycket i föreskrifterna likväl anses som bosatt i Sverige, om han är anställd på svenskt handelsfartyg

eller på utländskt handelsfartyg som i huvudsak obemannat förhyrs av svensk redare. En sådan sjöman likställs med inskriven försäkrad.

I konventioner om social trygghet som Sverige ingått med andra länder finns bestämmelser som innebär att en utländsk sjöman skall anses som bosatt i Sverige om han är anställd på ett fartyg som för svensk flagga. Även en sådan sjöman likställs enligt riks försäkringsverkets föreskrifter med inskriven försäkrad.

Sjömännens arbetsförhållanden är numera sådana att de enligt de nu angivna generella reglerna i folkbokföringslagen kan vara folkbokförda här i landet. Deras speciella arbetsförhållanden hindrar således dem inte från att tillgodoräknas bosättningstid för folkpension i Sverige enligt den av oss föreslagna huvudregeln. Eftersom de - liksom andra förvärvsarbetande som är bosatta här - regelmässigt intjänar rätt till svensk ATP, kommer de dessutom att förvärva rätt till folkpension på grundval av den föreslagna 30-årsregeln.

Vid bosättning utomlands föreligger däremot en skillnad mellan svenska och utländska sjömän. Svenska sjömän skall, som nämnts ovan, under anställning på svenskt handelsfartyg eller på utländskt handelsfartyg som i huvudsak obemannat förhyrs av svensk redare alltid i AFLs mening anses som bosatta i Sverige. En svensk sjöman kan således även vid bosättning utomlands anses som bosatt här i socialförsäkringshänseende och skall enligt riks försäkringsverkets ovan angivna föreskrifter då likställas med en försäkrad som är inskriven hos försäkringskassan. Eftersom en sådan sjöman inte är folkbokförd här, kommer han inte automatiskt att tillgodoräknas bosättningstid för folkpension. Enligt vad vi kommer att föreslå nedan kommer emellertid tid för vilken tillgodoförts ATP-poäng att tillgodoräknas som bosättningstid. Därigenom får svensk sjöman tillgodoräknas bosättningstid i Sverige för den tid han varit anställd på svenskt handelsfartyg.

Utländska sjömän bosatta utomlands och anställda på svenska handelsfartyg omfattas under anställningen endast av tilläggs pensioneringen enligt en särskild regel i 1 kap. 3 § andra stycket AFL, som infördes med verkan fr.o.m. år 1974. Enligt 20 kap. 1 § tredje stycket AFL likställs anställning på utländskt handelsfartyg som svensk redare förhyr i huvudsak obemannat med anställning på svenskt handelsfartyg, om anställningen sker hos redaren eller någon av honom anlitad arbetsgivare.

I konventioner med andra länder har Sverige överenskommit att utländska sjömän hemmahörande i det andra landet vid anställning på ett svenskt handelsfartyg skall anses som bosatta i Sverige i socialförsäkringshänseende även om de rent faktiskt inte är bosatta här. Även sådana sjömän skall, som angetts i det föregående, enligt riks försäkringsverkets föreskrifter likställas med en försäkrad som är inskriven hos försäkringskassan.

Vi föreslår att utländska sjömän som är bosatta utomlands men som enligt konventioner anses bosatta här skall för sådan tid tillgodoräknas bosättningstid i folkpensionshänseende. Då detta följer redan av vad vi generellt föreslagit i fråga om personer vars försäkringstillhörighet bestäms av konventionsregler behövs inte någon uttrycklig regel härom.

EGs förordning 1408/71 innehåller särskilda regler för sjömän. Enligt huvudregeln i artikel 13.2 c skall en person som är anställd ombord på ett fartyg som för en medlemsstats flagga omfattas av denna stats lagstiftning. Vissa undantag från denna regel finns i artikel 14 b bl.a. för situationer av utsändningskaraktär.

Beträffande sjömännen torde sålunda våra förslag vad gäller intjänande av rätt till folkpension på grundval av bosättning inte vålla några särskilda problem. Såväl svenska som utländska sjömän som rent faktiskt är bosatta och folkbokförda i Sverige intjänar folkpension på grund av bosättning här i landet såvida de inte till följd av konventionsbestämmelser - eller i framtiden på grund av EG-reglerna - omfattas av ett annat lands lagstiftning. Vid anställning på svenskt handelsfartyg (eller på ett utländskt handelsfartyg som i huvudsak obemannat förhyrs av svensk redare) skall svenska sjömän liksom vissa utländska sjömän tillgodoräknas bosättnings tid i Sverige även om de faktiskt är bosatta utomlands.

Alla de nu berörda kategorierna sjömän, liksom andra utländska sjömän som är medborgare i ett icke konventionsland och som är bosatta utomlands, intjänar under anställning på svenskt fartyg pensionsrätt inom tilläggspensioneringen och kan till följd härav tjäna in motsvarande rätt till folkpension enligt den av oss föreslagna alternativa intjänanderegeln (30-årsregeln).

För att denna intjänanderegeln skall gälla fullt ut även för förfluten tid, dvs. också för tiden före den 1 januari 1974, från vilken tidpunkt utländska sjömän erhöll rätt till tilläggspension för den tid de varit anställda på svenska fartyg även om de inte varit bosatta i Sverige, föreslår vi att vid tillämpningen av den ATP-anknutna intjänanderegeln även år före år 1974, för vilket en utländsk sjöman erlagt sjömansskatt, skall likställas med år för vilket tillgodoräknats ATP-poäng.

För att folkpension som intjänats enligt de föreslagna 30- och 40-årsreglerna skall utbetalas krävs enligt våra förslag som huvudregel att den berättigade vid utbetalningstillfället är bosatt i Sverige. Till svenska medborgare skall dock 30-delsberäknad folkpension kunna utbetalas också utomlands. Samma rätt föreligger enligt konventioner också för vissa utländska medborgare. De sålunda beskrivna reglerna skall gälla också för sjömän utan någon särreglering. Någon ökad exporträtt, utöver vad som följer av EGs förordning 1408/71, föreslår vi alltså inte för denna kategori, eller för någon annan grupp personer.

Resande personal

Med resande personal avses här personer som sysselsätts i två eller flera länder vid land- och lufttransportföretag, t.ex. lastbilschaufförer, flygbefäl och kabinpersonal i flygplan. De konventioner om social trygghet som Sverige ingått med andra länder har regelmässigt bestämmelser om vad som skall gälla för sådan resande personal. Dessa bestämmelser innebär att personer som sysselsätts i såväl Sverige som i det andra landet skall vara omfattade av lagstiftningen i det land där företaget har sitt säte.

Undantag gäller enligt vissa konventioner för den som bor i det andra landet.

Samma huvudregel gäller enligt EGs förordning 1408/71, dvs. den resande personalen skall omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium företaget har sitt säte (artikel 14.2 a). Från denna regel stadgas två undantag. Det ena innebär att den som är anställd vid en filial eller fast representation inom en annan medlemsstats territorium skall omfattas av lagstiftningen i den sistnämnda staten. Det andra undantaget avser det fall att en person huvudsakligen är anställd som arbetstagare i den medlemsstat där han är bosatt. I detta fall skall den anställde omfattas av bosättningslandets lagstiftning även om företaget inte har säte, filial eller permanent representation där.

Det är här fråga om förvärvsarbetande personer som, om de på grund av konventionsbestämmelser eller till följd av EG-reglerna inte omfattas av svensk lagstiftning, intjänar pensionsrätt i annat land. Personer tillhörande denna kategori, som under den yrkesverksamma tiden visserligen varit folkbokförda här men haft anställning hos ett utländskt företag som bedriver internationell befordran, bör för tid under vilken de sålunda omfattats av ett annat lands socialförsäkring inte tillgodoräknas bosättnings tid i folkpensionshänseende i Sverige. Detta vårt förslag är en följd av att de under den tiden intjänat rätt till pension i annat land och syftar till att undvika att de samtidigt förvärvat pensionsrätt i två olika länder.

Det av oss föreslagna allmänna undantaget att EGs regler resp. konventionsregler om tillämpligt lands lagstiftning har företrädare framför folkbokföringens bestämmelser bör alltså gälla också för den nu berörda gruppen personer.

Gränsarbetare

Som gränsarbetare brukar betecknas en person som arbetar i ett land men är bosatt i ett annat land till vilket han som regel återvänder varje dag eller åtminstone en gång i veckan. För svenskt vidkommande är det här i huvudsak fråga om förhållanden mellan de nordiska länderna, som regleras i den nordiska konventionen om social trygghet.

Enligt nuvarande konventionsregler som gäller mellan de nordiska staterna delas den sociala tryggheten in i en del som är knuten till bosättning och en del som är knuten till förvärvsarbete. Den som är bosatt i ett nordiskt land men är anställd för arbete i ett annat nordiskt land skall således omfattas av lagstiftningen i sysselsättningslandet när det gäller förmåner som är beroende av förvärvsarbete eller inkomst av sådant arbete. Till sådana förmåner räknas enligt konventionen bl.a. tilläggspension. Däremot hör exempelvis grundpensionsförmåner till den bosättningsanknutna delen, dvs. folkpension eller motsvarande förmån utges enligt lagstiftningen i bosättningslandet. I den mån lagstiftningen i sysselsättningslandet skall tillämpas - t.ex. i fråga om tilläggspensioneringen - bortfaller rätten till motsvarande förmån i bosättningslandet.

Den föreslagna nya nordiska konvention som avses träda i kraft samtidigt med EES-avtalet den 1 januari 1993 (se avsnitt 2.3.2) är anpassad till EGs regelsystem och hänvisar i fråga om tillämplig lagstiftning direkt till bestämmelserna i förordningen 1408/71. Det innebär att den som är bosatt i ett nordiskt land omfattas av bosättningslandets lagstiftning endast om han inte på grund av förvärvsarbete omfattas av lagstiftningen i ett annat nordiskt land. Enligt de föreslagna konventionsbestämmelserna skall, som vi nämnt i det föregående, också en person som för förfluten tid intjänat tilläggspension i ett nordiskt land för denna period tillgodoräknas grundpension endast i förvärvslandet som om han hade varit bosatt där.

En i Sverige bosatt person som förvärvsarbetar i ett annat nordiskt land kommer såväl enligt reglerna i EG-förordningen 1408/71 som enligt den föreslagna nordiska konventionen således inte att intjäna rätt till folk- eller tilläggspension i Sverige. Han kommer emellertid att få rätt till motsvarande förmåner från det andra landet.

I fråga om gränsarbetare bör således både för framtiden och för förfluten tid gälla vad som följer av EG-reglerna och den nya nordiska konventionen. Bosättnings- och folkpensionshänseende i Sverige bör således inte tillgodoräknas även om gränsarbetaren är eller varit folkbokförd här. Däremot bör en gränsarbetare som arbetar här i landet men som är bosatt i annat land i enlighet med bestämmelserna i EGs regelsystem och i den nya nordiska konventionen tillgodoräknas inte bara folkpension enligt 30-årsregeln utan också bosättnings- och folkpensionshänseende i Sverige för tillämpning av 40-årsregeln. Detta följer av vårt förslag om tillgodoräknande av bosättnings- och folkpensionshänseende i allmänhet.

Säsongarbetare

Enligt EGs förordning 1408/71 artikel 1 c avses med säsongarbetare en arbetstagare som reser till en annan medlemsstats territorium än det inom vilket han är bosatt, för att där utföra ett säsongsbetonat arbete för ett företag eller en arbetsgivare i den staten under en tid som inte under några omständigheter kan överstiga åtta månader och som uppehåller sig inom den nämnda statens territorium så länge arbetet pågår. Med ett arbete av säsongskaraktär avses enligt förordningen ett arbete som på grund av årstidernas växling automatiskt återkommer varje år.

Säsongarbete förekommer t.ex. inom jordbruk och trädgårdsskötsel. En person som lämnar Sverige för säsongarbete utomlands kvarstår på grund av utlandsvistelsens begränsade varaktighet som folkbokförd i Sverige. Omvänt gäller att en utländsk medborgare som kommer hit för arbete under bara en begränsad tid inte anses bosatt här och således inte heller skall folkbokföras. Någon ändrad bosättning anses inte föreligga.

Av de allmänna reglerna i AFL följer att en här bosatt person är försäkrad enligt denna lag även under den tid han vistas utomlands i anledning av ett säsongarbete. De allmänna reglerna om tillgodoräknande av pensionsgrundande inkomst inom ATP innebär dock att inkomst av säsongarbete utomlands i princip inte beaktas som pensionsgrundande (se avsnitt 6.6).

En utomnordisk medborgare som kommer till Sverige för säsongsarbete blir inte försäkrad enligt AFL och intjänar således inte någon pensionsrätt på grundval av inkomsterna av arbetet (även om arbetsgivaren betalar socialförsäkringsavgifter härför). En säsongsarbetare från ett annat nordiskt land kan däremot (på grund av ovan nämnda allmänna regler i den nordiska konventionen) tillgodoräknas pensionspoäng inom tilläggspensioneringen om inkomsten av säsongsarbetet överstiger ett basbelopp. Några särregler beträffande säsongsarbete förekommer dock inte, vare sig i den nordiska konventionen eller i andra konventioner.

I EG-förordningen görs i fråga om säsongsarbetare inget undantag från huvudregeln att den förvärvsarbetande skall omfattas av sysselsättningslandets lagstiftning. Den allmänna bestämmelse som vi föreslagit - av innebörd att som bosättningsstad inom folkpensioneringen skall tillgodoräknas även tid under vilken en person som täcks av EGs regler enligt dessa regler omfattas av svensk lagstiftning - bör därför enligt vår mening tillämpas även i fråga om förvärvsarbetande som kommer till Sverige för ett kortvarigt arbete av säsongskaraktär. På motsvarande sätt bör för personer som är bosatta här men utför säsongsarbete i annat land tillämpas de föreslagna generella bestämmelserna för tillgodoräknande av bosättningsstad.

Studerande

En annan kategori personer vilken kan komma att beröras av våra förslag om intjänande av rätt till folkpension på grundval av bosättningsstad i Sverige är dels svenskar som studerar utomlands, dels utländska medborgare som kommer till Sverige för att studera här.

I fråga om folkbokföringen för svenskar som studerar utomlands finns i den sedan den 1 juli 1991 gällande folkbokföringslagen regler om avregistrering från folkbokföringen vid utflyttning från Sverige. Den som kan antas regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år skall således avregistreras från folkbokföringen. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet skall avregistreras om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist utom landet. Dessa regler torde gälla även den som flyttar utomlands för att studera där. Det innebär att han under vistelsen i utlandet inte kvarstår som folkbokförd i Sverige och inte kommer att tillgodoräknas bosättningsstad för denna tid.

I 1967 års folkbokföringslag, som gällde fram till den 1 juli 1991, föreskrevs i fråga om kyrkobokföring i landet att en studerande som på grund av studierna vistades på en annan ort än där han hade sitt egentliga hemvist, dvs. hos föräldrar, familj eller andra anhöriga, ansågs bosatt på sitt egentliga hemvist. Bestämmelsen tillämpades enligt praxis på studerande vid bl.a. universitet och högskolor. Den kunde enligt praxis tillämpas på studerande oavsett ålder.

När det gäller frågan om den som studerade utomlands även under utlandsvistelsen kunde kvarstå som kyrkobokförd i Sverige under studietiden gav 1967 års folkbokföringslag ingen ledning. I den lagen fanns

emellertid en bestämmelse enligt vilken den som hade för avsikt att bosätta sig stadigvarande utomlands skulle anmäla detta. En sådan anmälan prövades och ledde till att personen avregistrerades från kyrkobokföringen om han befanns ha flyttat till utlandet. Även om anmälan inte hade gjorts kunde en svensk medborgare avregistreras som utflyttad om han enligt säkra upplysningar vid två mantalsskrivningar i följd var bosatt i utlandet. Det var i praxis inte helt klarlagt vad som skulle utgöra stadigvarande bosättning i utlandet. En kontraktsanställning i två eller tre år ansågs inte innebära stadigvarande bosättning.

Mot bakgrund av det nu sagda kan det antas att rättsläget före den nu gällande folkbokföringslagen var det att svenska medborgare som flyttade utomlands några år för studier kvarstod som kyrkobokförda i Sverige under vistelsen i utlandet. Det innebär att de kan tillgodoräknas bosättnings tid för folkpension enligt våra förslag i fråga om denna tid.

När det gäller utländska medborgare som kommer till Sverige för att studera här torde de följa den allmänna regeln i den nu gällande folkbokföringslagen om folkbokföring vid inflyttning till Sverige. Det innebär att de blir folkbokförda här i landet om de kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila här i landet under minst ett år.

För tiden före den 1 juli 1991 fanns i lagstiftningen inga regler om när en person skulle anses bosatt här i landet. För utlänningar som var skyldiga att ha uppehållstillstånd gällde dock i praxis ett krav på uppehållstillstånd som avsåg en vistelse under minst ett år för att kyrkobokföring i Sverige skulle ske. Det innebär att de utländska studenterna blev kyrkobokförda här om vistelsen i landet var tillräckligt långvarig.

Eftersom svenskar som studerar utomlands numera i vissa situationer kan bli avförda från den svenska folkbokföringen och således inte kommer att tillgodoräknas bosättnings tid för denna period kan det diskuteras om det finns anledning att föreslå några särregler för dem. På motsvarande sätt kan det ifrågasättas om det är rimligt att utländska medborgare som vistas några år i Sverige för studier skall tillgodoräknas bosättnings tid för denna tid.

När det gäller dessa frågor bör det noteras att studerande för närvarande inte självständigt omfattas av EGs förordning 1408/71 utan kan täckas enbart i egenskap av familjemedlem eller efterlevande till en omfattad anställd eller egenföretagare. Som nämnts under avsnitt 4.2 har emellertid nyligen lagts fram ett förslag om utvidgning av förordningens tillämpningsområde till att omfatta också bl.a. studerande.

Vi har vid våra överväganden stannat för att inte föreslå några särregler för kategorin studerande, varken för svenskar som studerar utomlands eller för utländska studerande i Sverige. När det gäller svenskar som studerar utomlands är situationen för dem inte annorlunda än för t.ex. svenska hemmamakar till män eller fruar som arbetar utomlands, för vilka vi inte föreslår några särregler. Särregler för studerande skulle vidare kunna ge upphov till gränsdragningsproblem. Skulle reglerna gälla t.ex. i fråga om en svensk kvinna som följt med sin man som arbetar i utlandet och som bedriver studier på deltid eller eljest i form av någon kortare kurs?

Pensionärer

I avsnitt 6.2.1 har vi redovisat överväganden och förslag i fråga om beräkning av bosättningsperiod för folkpension i form av förtidspension. Av vad vi föreslagit där framgår att förtidspensionen i vissa situationer skall beräknas på grundval av antagen framtida bosättningsperiod. Detta innebär att faktisk bosättningsperiod i princip inte kommer att tillgodoräknas en förtidspensionär för tiden efter pensionsfallet såvitt gäller förtidspension. Däremot kan sådan faktisk bosättningsperiod bli av betydelse vid beräkningen av ålderspension liksom i vissa fall då en partiell förtidspension omräknas till hel förtidspension eller då två tredjedels förtidspension träder i stället för halv förtidspension.

I detta sammanhang vill vi också peka på en regel i den nya nordiska konventionen om social trygghet, nämligen artikel 11.2. Enligt denna bestämmelse skall en person, som erhåller pension från ett annat nordiskt land eller annat land inom EES-området, inte för tid då sådan pension utges, kunna förvärva rätt till nordisk grundpension från bosättningslandet.

Också EGs förordning 1408/71 innehåller särskilda bestämmelser om vilket lands lagstiftning som är tillämplig beträffande bl.a. pensionstagare. I avsnitt 4.2 har vi lämnat en översikt över de bestämmelserna. Även dessa blir av vikt vid beräkningen av bosättningsperiod för pensionärer, eftersom det enligt den av oss föreslagna huvudregeln krävs att en person skall vara omfattad av svensk lagstiftning om pensionsförmåner vid tillämpning av EG-förordningen för att bosättningsperiod för folkpension skall tillgodoräknas här i landet.

Bosättningsperiod på grundval av tid för ATP-poäng

Vid vår genomgång av olika persongrupper som kan komma att beröras av våra förslag har vi funnit flera kategorier som inte kommer att tillgodoräknas bosättningsperiod i Sverige eftersom de inte är folkbokförda här men som likväl tillgodoräknas pensionsgrundande inkomst inom ATP och därigenom kommer att bli berättigade till folkpension genom den ATP-anknutna intjänanderegeln. Detta gäller t.ex. svenska medborgare som är anställda utomlands i ett icke konventionsland av en svensk arbetsgivare, missionärer och biståndsarbetare anställda av svenska trossamfund och biståndsorganisationer samt utomlands bosatta svenska eller utländska sjömän som är anställda på svenskt handelsfartyg. Det gäller även i fall då s.k. ATP-förbindelse föreligger.

För de nu nämnda personkategorierna kan situationen komma att bli den att de varken med tillämpning av bosättningsregeln eller den ATP-anknutna intjänanderegeln blir berättigade till en oavkortad folkpension men att de däremot kan få pension med vissa 40-delar på grundval av bosättningsperiod och samtidigt ha förvärvat rätt till vissa 30-delar av en oavkortad folkpension med tillämpning av 30-årsregeln. De får inte heller, enligt vad vi hittills föreslagit, lägga samman tid enligt de båda regelsystemen så att beträffande vissa år används bosättningsregeln och beträffande andra år den ATP-anknutna intjänanderegeln.

För dessa situationer föreslår vi en regel enligt vilken den tid för vilken tillgodoräknats pensionspoäng för ATP skall tillgodoräknas som bosättningstid i Sverige. I praktiken blir detta detsamma som en sådan sammanläggning som vi angett. Med tid för ATP-poäng bör jämföras sådan tid som kan tillgodoräknas som ATP-tid enligt 30-årsregeln.

Som framgår av det sagda skall enligt den nu föreslagna regeln tillgodoräknas inte det år för vilket tillgodoförts ATP-poäng utan enbart den tid som det förvärvsarbete som grundat rätt till ATP varat. Anledningen härtill är att i annat fall skulle vid t.ex. inflyttning till eller utflyttning från Sverige under ett kalenderår hela det året tillgodoräknas som bosättningsår, trots att den pensionsberättigade inte varit folkbokförd i Sverige hela året.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår vi att beräkningen av bosättningstid vid tillämpningen av 40-årsregeln skall göras med utgångspunkt från folkbokföringen. Från huvudregeln görs vissa undantag bl.a. för att anpassa beräkningsreglerna till vad som i dag gäller i fråga om det socialförsäkringsrättsliga bosättningsbegreppet och vad som kommer att krävas när EGs regelsystem blir gällande i Sverige till följd av EES-avtalet.

Som vi tidigare påpekat innebär våra förslag om intjänande av rätt till folkpension att det blir möjligt att uppbära en reducerad pension även efter en längre tids utlandsvistelse under den förvärvsaktiva tiden. Det utrymme som de föreslagna reglerna ger för bosättning utomlands i minst nio och under vissa förutsättningar upp till 19 år utan inverkan på pensionsrätten måste generellt sett anses ge ett fullgott pensionsskydd inom folkpensioneringen för personer som återvänder till Sverige efter arbete eller vistelse utomlands under rimlig tid. Vi har därför inte funnit anledning att i någon större utsträckning föreslå särregler för vissa personkategorier. De förslag som vi redovisat i detta avsnitt är motiverade av att vissa ideellt arbetande grupper, såsom missionärer och biståndsarbetare, kan ha ett svagt pensionsskydd på grund av de anställningsförhållanden som gällt tidigare. För deras del föreslår vi en skyddsregel vad avser tiden före ikraftträdandet av våra förslag.

I övrigt har vi här lämnat förslag till en komplettering till den alternativa intjänanderegeln (30-årsregeln) för att det försäkringsskydd vissa utländska sjömän numera åtnjuter skall gälla fullt ut även för förfluten tid.

6.4 Flyktingar

6.4.1 Inledning

Enligt de nu gällande reglerna om folkpension är utländska medborgare som är bosatta i Sverige berättigade till reducerade folkpensionsförmåner om de uppfyllt vissa villkor om kvalifikationstider. Med de av oss

föreslagna reglerna om tillgodoräknande av folkpension på grundval av bosättning alternativt förvärvsarbete i Sverige kan man förvänta sig att en del utländska (och även svenska) medborgare inte kommer att kunna erhålla en oreducerad folkpension eftersom de inte har varit bosatta eller förvärvat ATP-poäng här i landet det antal år som krävs för att oreducerad pension skall utges. Många av dem som sålunda på detta sätt får reducerad folkpension har emellertid intjänat pensionsförmåner i sina hemländer och kan därigenom fylla ut pensionen från Sverige.

För en kategori människor föreligger i allmänhet inte denna möjlighet. Det gäller för flyktingar som i samband med flykten tvingats att lämna sina eventuellt intjänade pensionsrättigheter bakom sig i det land de flydde ifrån. Sådana konsekvenser är naturligtvis otillfredsställande. Vi finner därför, som också förutsatts i våra direktiv (se kapitel 1), anledning att föreslå särregler för denna kategori.

Innan vi går in på utformningen av dessa särregler finns det skäl att lämna en kortfattad redogörelse för reglerna om uppehållstillstånd m.m. i utlänningslagstiftningen.

6.4.2 Regler i utlänningslagen

Enligt utlänningslagen (1989:529) gäller att utländska medborgare från andra länder än de nordiska länderna inte får vistas i Sverige mer än tre månader utan att ha uppehållstillstånd. Sådant tillstånd får enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen ges en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som annars har särskild anknytning till landet. Upphållstillstånd får vidare ges en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige. Även en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på annat sätt får beviljas uppehållstillstånd. Regeringen får slutligen föreskriva att uppehållstillstånd kan ges även i andra fall.

Sedan år 1980 krävs i regel att uppehållstillstånd skall föreligga redan vid inresan i Sverige. Undantag härifrån gäller bl.a. om utlänningen har rätt till asyl här. Med asyl avses i utlänningslagen uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han är flykting, att han är krigsvägrare eller att han, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta (de facto-flykting). Enligt 3 kap. 4 § utlänningslagen har de nu uppräknade kategorierna utlänningar rätt till asyl utom i vissa särskilt angivna undantagsfall. De är således berättigade till uppehållstillstånd. Regelmässigt beviljas de numera permanent uppehållstillstånd.

Asylrelaterade uppehållstillstånd ges också inom ramen för tillämpningen av bestämmelsen i 2 kap. 4 § 2 utlänningslagen, enligt vilken uppehållstillstånd får ges till en utlänning som av humanitära skäl bör tillåtas att bosätta sig här. Det är här inte fråga om någon egentlig skyddsbestämmelse utan om en möjlighet för den tillståndsgivande myndigheten att bevilja uppehållstillstånd när det är påkallat av humanitära skäl. I de flesta fall rör det sig om personer som tvingats lämna sina

hemländer på grund av yttre aggression, ockupation, utländskt inflytande i landet eller på grund av någon händelse som allvarligt stört den allmänna ordningen i hela landet eller i en del därav.

Utlänningslagen innehåller en definition av begreppet *flykting*. Enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen avses med flykting en utlänning som befinner sig utanför det land som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Som flykting anses enligt utlänningslagen även den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit. Utlänningslagens definition motsvarar den som finns i artikel 1 A 2 i den av Förenta Nationerna (FN) år 1951 antagna konventionen angående flyktingars rättsliga ställning sedan den senare definitionen reviderats genom 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning. De som omfattas av definitionen kallas därför också konventionsflyktingar.

Som framgår av vad nu sagts omfattar definitionen av flyktingskap i såväl FNs flyktingkonvention som i utlänningslagen, förutom den som är medborgare i ett visst land, även den som är statslös.

Även begreppet krigsvägrare definieras i utlänningslagen. Med krigsvägrare avses sålunda enligt 3 kap. 3 § utlänningslagen en utlänning som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland eller behöver stanna i Sverige för att undgå förestående krigstjänstgöring.

En rätt för flyktingar till fristad (asyl) här i landet infördes genom 1954 års utlänningslag. Den definition av begreppet flykting som gavs i denna lag avvek dock från definitionen i FNs flyktingkonvention och kvarstod i lagstiftningen fram till 1980 års utlänningslag. I propositionen till den senare lagen konstaterade departementschefen (prop. 1979/80:96 s. 40) att skillnad mellan definitionerna i praktiken emellertid förelåg endast i det avseendet att konventionen saknade en uttrycklig motsvarighet till utlänningslagens bestämmelse om förföljelse genom att utlänningen åläggs allvarligt straff för politiskt brott.

Rätt till asyl enligt 1954 års utlänningslag förelåg endast för flyktingar. I praxis kom emellertid en särskild form av humanitärt motiverad invandring att utvecklas i anslutning till reglerna om politisk asyl. Denna omfattade personer som utan att vara flyktingar lämnat sitt land på grund av missnöje med de politiska förhållandena där samt medborgare i krigförande stater vilka visserligen inte riskerade att utsättas för förföljelse i sitt hemland men där riskerade straff för brott för vilka utlämning från Sverige inte fick ske, framför allt militära brott. Denna praxis lagfästes år 1976 då bestämmelser om skydd för de facto-flyktingar och krigsvägrare infördes i utlänningslagstiftningen.

1951 års flyktingkonvention saknar bestämmelser om när och hur flyktingskap skall fastställas. Det enda fall då konventionen ålägger ansluten stat att pröva flyktingstatus är då en utlänning ansöker om resedokument. Enligt artikel 28 i konventionen skall ansluten stat för en

flykting, som lovligen vistas i staten, utfärda resedokument för resor utanför statsområdet.

Utlänningslagstiftningen innehöll före år 1980 inte heller några bestämmelser som reglerar prövningen av frågan huruvida någon är att anse som flykting. I de fall där flyktingskap åberopades som skäl för ansökan om rätt att inresa och uppehålla sig här i landet framgick det i de allra flesta fall inte hur prövningen utfallit i detta hänseende. Beviljandet av tillstånd för uppehåll i riket skedde och sker alltså utan särskild motivering. Bedömningen av ett påstått flyktingskap kom endast till uttryck i fall då en ansökan om uppehållstillstånd avslögs.

Genom 1980 års utlänningslag infördes möjlighet att på begäran av en flykting i beslut ange att han är flykting (flyktingförklaring). Till att börja med kunde flyktingförklaring ges endast i samband med att uppehållstillstånd beviljades, men sedan år 1985 gäller att flyktingförklaring kan lämnas även senare. En flyktingförklaring skall återkallas om det framkommer att utlänningen inte längre är att anse som flykting enligt definitionen i utlänningslagen.

Genom 1980 års utlänningslag infördes vidare regler om när flyktingskap upphör. Dessa regler, som överensstämmer med bestämmelserna om upphörande av flyktingskap i 1951 års flyktingkonvention, återfinns i 3 kap. 5 § i den nu gällande utlänningslagen. Enligt denna bestämmelse upphör en flykting att vara flykting om han av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han är medborgare eller efter att ha förlorat sitt medborgarskap av fri vilja förvärvar det på nytt. Flyktingskapet upphör vidare om en flykting förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd eller om han av fri vilja återvänder för att bosätta sig i hemlandet eller, såvitt gäller den som är statslös, det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort. En flykting upphör slutligen att vara flykting om han inte längre befinner sig i en sådan situation att han kan anses som flykting enligt utlänningslagens definition och därför inte kan fortsätta att vägra använda sig av det lands skydd där han är medborgare eller där han som statslös tidigare hade sin vistelseort.

6.4.3 Statistiska uppgifter om flyktinginvandringen till Sverige

Invandringen av flyktingar och andra med flyktingliknande skäl hänförs till två grupper. Den ena utgörs av dem som, oftast efter samråd med FNs flyktingkommissarie, överförs till Sverige inom ramen för den svenska årliga flyktingkvoten. Den andra och sedan lång tid tillbaka större gruppen omfattar asylsökande som på egen hand tar sig hit och söker asyl vid eller efter ankomsten till Sverige.

Invandrarpolitiska kommittén tog i sitt delbetänkande (SOU 1982:49) Invandringspolitiken fram och sammanställde statistik över i Sverige mottagna flyktingar och andra som fått en fristad i Sverige på grund av politiska skäl under åren 1950-1981. Av dessa uppgifter framgår att under tiden 1950-1967 hade ca 24 000 flyktingar eller personer med flyktinglik-

nande skäl tagits emot här i landet. Huvuddelen av dessa personer var ungrare och jugoslaver och de överfördes inom ramen för flyktingkvoten. Under tiden 1968-1977 var invandringen av flyktingar eller personer med flyktingliknande skäl enligt samma källa ca 38 000 personer. Fr.o.m. år 1978 finns siffror från statens invandrarverk när det gäller antalet personer som fått stanna här av politiska skäl. I statistiken redovisas uppehållstillstånd som beviljats en utlänning på grund av att han ansetts vara konventionsflykting, de facto-flykting eller krigsvägrare. Av uppgifterna framgår att antalet uppehållstillstånd som beviljats på nu angivna skäl uppgår till 3 073 år 1978, 2 768 år 1979, 4 062 år 1980 samt 3 857 år 1981. Enligt en av invandrapolitiska kommittén gjord uppskattning för perioden 1968-1981 var ungefär en tredjedel av dem som fick stanna här i landet konventionsflyktingar, medan ungefär 50 % anförde sådana omständigheter att de bedömdes som krigsvägrare eller de facto-flyktingar.

Sedan år 1984 överlämnar regeringen årligen till riksdagen en samlad redovisning av Sveriges flyktingpolitik. I regeringen skrivelse 1984/85:185 om flyktingpolitiken anges antalet uppehållstillstånd för flyktingar och personer med flyktingliknande skäl till, för år 1982 ca 6 200, år 1983 ca 3 800 samt för år 1984 ca 4 600. Vidare anges att tillståndsgivningen under år 1984 i stora drag följt den praxis som utvecklats under tidigare år. Av regeringens skrivelser om flyktingpolitiken avseende åren 1985, 1986 och 1987 framgår att antalet beviljade uppehållstillstånd för vuxna på

Tabell 6.1 Beviljade uppehållstillstånd av olika skäl åren 1988-1991

	1988		1989	
	antal	%	antal	%
Flyktingkvot	1 476	9	1 559	6
Konventionsflyktingar	3 698	23	3 079	13
Krigsvägrare	1 170	7	136	1
De facto-flyktingar	5 984	37	6 066	24
Humanitära skäl	3 797	24	7 983	32
Generellt beslut			6 056	24
SUMMA	16 125	100	24 879	100

	1990		1991	
	antal	%	antal	%
Flyktingkvot	1 455	11	1 732	9
Konventionsflyktingar	2 167	17	1 404	8
Krigsvägrare	14	0	18	0
De facto-flyktingar	3 927	31	3 816	20
Humanitära skäl	5 276	41	11 693	63
SUMMA	12 839	100	18 663	100

flykting- eller flyktingliknande skäl uppgår till 5 685 år 1985, 9 288 år 1986 och 10 836 år 1987. En undersökning avseende invandrarverkets och regeringens praxis som i början av år 1986 genomfördes inom arbetsmarknadsdepartementet visade att ungefär hälften av de asylsökande beräknades ha fått uppehållstillstånd som konventionsflyktingar, ca 10 % som krigsvägrare och resterande 40 % som de facto-flyktingar. Tillståndsgivningen under år 1987 hade följt tidigare års praxis.

Statistik från invandrarverket avseende under åren 1988-1991 beviljade uppehållstillstånd av flyktingskäl eller humanitära skäl redovisas i tabell 6.1. Det bör anmärkas att uppgifterna avseende år 1991 är preliminära.

6.4.4 Pensionsregler i Danmark och Norge

Såväl dansk som norsk pensionslagstiftning innehåller särregler för flyktingar. Det kan vara av intresse att se hur dessa regler är utformade.

Enligt den *norska* loven om folketrygd är flykting eller statslös berättigad till full grundpension utan hänsyn till tillgodoräknad trygdetid. Detta gäller dock bara under vistelse i Norge eller i fråga om tid som jämställs därmed. Som flykting eller statslös räknas i detta sammanhang den som omfattas av 1951 eller 1954 års konventioner om flyktingars och statslösas rättsliga ställning.

De *danska* särreglerna gäller för utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd i Danmark enligt vissa bestämmelser i den danska utlänningslagen. Enligt detta ges uppehållstillstånd till en utlänning som omfattas av 1951 års flyktingkonvention men även till en utlänning som inte omfattas av konventionen men beträffande vilken det av liknande skäl som anges i konventionen eller av andra tungt vägande skäl inte bör krävas att utlänningen återvänder till sitt hemland. Uppehållstillstånd ges slutligen till en utlänning som kommit till Danmark som ett led i ett avtal med FNs flyktingkommissarie eller annat liknande internationellt avtal. Vid beräkning av bosättnings tid för de nu angivna grupperna likställs bosättning i hemlandet eller i annat land, i vilket utlänningen varit ansedd som flykting, med bosättning i Danmark. Detta gäller dock enbart så länge flyktingen bor i Danmark och endast beträffande tid för vilken rätt till pension från hemlandet eller från annat land, i vilket han varit ansedd som flykting, inte föreligger. Särreglerna gäller oavsett om flyktingen blir dansk medborgare.

6.4.5 Våra överväganden och förslag

Utgångspunkten vid utformning i den svenska lagstiftningen av särregler för vissa utländska medborgare är enligt vår mening att reglerna skall gälla för dem som haft mycket starka skäl att lämna sitt hemland, t.ex. på grund av att de riskerat förföljelse eller på grund av de politiska förhållandena där, och som därvid förlorat rätt till de pensionsförmåner som de kan ha intjänat i hemlandet.

Det svenska flyktigmottagandet omfattar konventionsflyktingar, de facto-flyktingar och krigsvägrare samt personer som beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl. Rätten till asyl enligt utlänningslagen gäller emellertid endast för de tre först nämnda grupperna. Det torde främst vara dessa grupper som riskerar att förlora sina intjänade pensionsrättigheter när de lämnar sina hemländer och således är i behov av särregler vid ett system där, som vi föreslår, pension intjänas på grundval av bosättningstid alternativt förvärvsarbete i Sverige.

Mot bakgrund härav har vi övervägt att låta de särregler vi avser att föreslå gälla för konventionsflyktingar, de facto-flyktingar och krigsvägrare. Det har emellertid visat sig komplicerat att konstruera administrativt tillämpbara regler som skulle omfatta andra kategorier än konventionsflyktingar. Anledningen härtill är att det före år 1976 inte fanns några skyddsregler för grupperna de facto-flyktingar och krigsvägrare i den svenska utlänningslagstiftningen. Visserligen omfattade begreppet politiska flyktingar en något vidare krets än flyktningbegreppet enligt 1951 års flyktningkonvention, men det torde inte ha innefattat kategorierna de facto-flyktingar och krigsvägrare. Som ovan sagts utvecklades skyddet för dessa kategorier i praxis.

Vi har med hänsyn till dessa svårigheter övervägt att föreslå den lösningen att låta särreglerna för flyktingar omfatta - förutom konventionsflyktingar - också enbart dem som fr.o.m. år 1976 beviljats uppehållstillstånd i Sverige därför att de ansetts tillhöra kategorierna de facto-flyktingar och krigsvägrare. Ett skäl som talar för en sådan lösning är att flertalet av dem som kommit till Sverige som de facto-flyktingar eller krigsvägrare före år 1976 kommer från länder där de politiska förhållandena numera förändrats, vilket medför att de kan utan risk för förföljelse e.d. återvända till hemlandet och att de även kan ha rätt till pensionsförmåner därifrån under fortsatt bosättning i Sverige eller annat land. Detta torde t.ex. vara fallet med avseende på de greker som lämnade sitt land under militärdiktaturens tid på 1960-talet, medborgare i Ungern och Tjeckoslovakien samt beträffande de personer som lämnade USA i samband med Vietnam-kriget.

Trots vad som nu sagts finner vi det emellertid otillfredsställande att i fråga om de facto-flyktingar och krigsvägrare dra en gräns beträffande särreglernas tillämpning med hänsyn till den tidpunkt vid vilken de kommit till Sverige. Med en sådan lösning skulle de som kommit hit år 1976 eller senare omfattas av mer förmånliga regler än de som anlant till Sverige dessförinnan. Dessutom torde även många av dem som efter år 1975 kommit till Sverige som de facto-flyktingar och krigsvägrare numera vara berättigade till pensionsförmåner från sitt resp. hemland. Med hänsyn härtill och i överensstämmelse med vad som gäller i Norge har vi därför stannat för att föreslå att endast konventionsflyktingar bör åtnjuta en förmånligare behandling när det gäller tillämpningen av de regler som vi lägger fram förslag till i detta betänkande.

Enligt våra förslag skall folkpension framdeles beräknas på grundval av antingen bosättningstid eller år med intjänade ATP-poäng här i landet. När det gäller den fråga som nu är aktuell, att bereda ett kompletterande pensionsskydd för konventionsflyktingar, kan det enligt vår mening

knappast komma i fråga att uppställa några särregler med avseende på regeln om folkpension i anknytning till tillgodoräknad ATP-rätt. Sådana regler finns inte såvitt gäller rätten till ATP-pension och kan där inte heller gärna övervägas för framtiden. Särreglerna för flyktingar bör därför, i enlighet med vad som också angetts i direktiven, begränsas till att avse tillämpningen av den föreslagna bosättningsregeln.

I fråga om hur reglerna för den förmånligare beräkningen av bosättnings- ningstid skall närmare utformas anvisar den norska och danska lagstift- ningen möjliga lösningar, dvs. flyktingarna kan antingen alltid tillerkännas oreducerad pension eller också få räkna bosättnings- tiden i hemlandet som bosättnings- tid i Sverige efter det att de beviljats asyl här. Regler utformade på detta sätt måste emellertid för att inte ge stötande resultat inskränkas till att gälla endast så länge flyktingen är bosatt i Sverige. I annat fall skulle en flykting efter endast en kort tids vistelse här i landet kunna flytta vidare till ett annat land och medföra en på grundval av förmånliga särregler här intjänad pensionsrätt. Reglerna om pension bör å andra sidan inte vara så utformade att de förhindrar en flykting från att flytta till ett annat land om han så önskar.

En lämplig lösning vid utformning av särregler för flyktingar är enligt vår uppfattning att låta bosättnings- tiden i hemlandet helt eller delvis till- godoräknas som bosättnings- tid i Sverige. Eftersom en del flyktingar vistas i flyktingläger i andra länder innan de kommer till Sverige bör i före- kommande fall även sådan tid i annat land kunna tillgodoräknas dem som bosättnings- tid i Sverige. För att undvika de konsekvenser vi pekat på ovan som en regel utformad på detta sätt kan ge upphov till bör särreglerna gälla endast under förutsättning att flyktingen är bosatt i Sverige. Om han efter att ha lämnat Sverige på nytt återvänder hit och bosätter sig här, bör han emellertid ånyo kunna få tillgodoräknas tiden i hemlandet (och i ovan nämnda situation tid före den första ankomsten till Sverige då han vistats i flyktingläger i annat land).

Vi föreslår därför att en flykting skall under vissa förutsättningar som bosättnings- tid i Sverige få tillgodoräkna hela eller viss del av tiden i hemlandet och i annat land i vilket han varit ansedd som flykting som bosättnings- tid i Sverige. Som sådan tid skall tillgodoräknas så stor andel av tiden i hemlandet m.m. fr.o.m. det år då han fyllde 16 år t.o.m. året före den första ankomsten till Sverige som motsvarar förhållandet mellan å ena sidan den tid han varit bosatt här i landet fr.o.m. det år då han kom hit t.o.m. det år då han fyller 64 år eller, såvitt avser förtidspension och efterlevandepension, t.o.m. året före pensionsfallet och å andra sidan hela den tidsperioden. Om flyktingen t.ex. kom till Sverige vid 45 års ålder och pensionsfallet inträffar när han är 65 år tillgodoräknas han halva bosät- ningstiden i hemlandet om han varit bosatt i Sverige halva tiden från 45 års ålder till pensionsfallet.

Den del av bosättnings- tiden i flyktingens hemland och i annat land i vilket han varit ansedd som flykting, som enligt de regler vi sålunda föreslår får tillgodoräknas honom som bosättnings- tid i Sverige, skall vid bosättnings- regelns tillämpning jämföras med tid varunder flyktingen varit bosatt i Sverige. Det innebär att den tillgodoräknade tiden anses som

svensk bosättnings tid när det gäller kravet på tre års bosättning i Sverige för rätt till folkpension och vid tillämpning av reglerna om beräkning av antagen framtida bosättnings tid vid förtidspension och efterlevandepension.

Som framhållits i det föregående skall särreglerna för flyktingar gälla endast så länge flyktingen är bosatt i Sverige. I vad mån detta kommer att gälla undantagslöst i den situationen att flyktingen redan har börjat att uppbära pension och därefter lämnar Sverige för bosättning i annat EES-land är en fråga som kan vara föremål för tveksamhet. Rätt att exportera pension kan föreligga enligt EG-förordningen 1408/71. Detta gäller utan tvivel den del av pensionen som grundas på faktisk bosättnings tid eller förvärvstid i Sverige. Däremot kan ifrågasättas om motsvarande exporträtt med stöd av EG-förordningen föreligger såvitt gäller den del av pensionen som grundas av bosättnings tid i flyktingens hemland.

I detta sammanhang aktualiseras också frågan vad som skall gälla om förhållandena ändras i flyktingens hemland så att han, eventuellt lång tid innan något pensionsfall inträffat, kan återvända dit. Vi har i detta avseende övervägt att kräva att utlännings även vid pensionsfallet skall ha flyktingstatus, dvs. vara att anse som konventionsflykting. En möjlighet är därvid att anknyta till reglerna i 3 kap. 5 § utlänningslagen om upphörande av flyktingskap. Enligt nämnda bestämmelse upphör en flykting att vara flykting om han av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han är medborgare, t.ex. genom att skaffa ett nytt hemlandspass, eller efter att ha förlorat sitt medborgarskap av fri vilja förvärvar det på nytt. Ett flyktingskap upphör vidare om flyktingen förvärvar medborgarskap i ett nytt land, t.ex. i Sverige, och får det landets skydd eller om han av fri vilja återvänder för att bosätta sig i sitt hemland. En flykting upphör slutligen att vara flykting om han inte längre befinner sig i en sådan situation att han kan anses som flykting enligt utlänningslagens definition och därför inte kan fortsätta att vägra använda sig av det lands skydd där han är medborgare eller där han som statslös tidigare hade sin vistelseort.

Utlänningslagens regler om upphörande av flyktingskap överensstämmer med motsvarande bestämmelser i 1951 års flyktingkonvention och infördes i 1980 års utlänningslag som en konsekvens av att konventionens flyktingdefinition intogs i lagen. I förarbetena till nämnda lag uttalade departementschefen (prop. 1979/80:96 s. 89 f.) att frågan om en utlännings fortfarande är flykting bör tas upp endast när anledning förekommer till detta. Detta är fallet när fråga uppkommer om utvisning på grund av brott eller asocialitet eller om verkställighet av ett utvisningsbeslut. Detsamma gäller när flyktingen ansöker om internationellt resedokument eller när annars avgörande skall träffas i en fråga och det därvid har betydelse om utlännings fortfarande är flykting. Vid prövning av en ansökan om förlängt uppehållstillstånd eller om permanent uppehållstillstånd saknas enligt departementschefen normalt anledning att undersöka om en upphörandegrund har inträffat.

Om särreglerna för flyktingar endast skall gälla den som vid pensions-tillfället fortfarande är flykting, måste i pensionsärendet fattas beslut i den frågan och som ett led i ärendets beredning sannolikt krävas att yttrande

inhämtas från statens invandrarverk. Den prövning som invandrarverket därvid har att göra torde i många situationer vara vanskelig eftersom det kan gälla att bedöma förhållanden som hänför sig till en tid som ligger många år tillbaka. Avgörande måste också träffas i vad mån de politiska förhållandena i ett visst angivet land förändrats i sådan utsträckning att någon risk för förföljelse e.d. inte längre föreligger, en nog så vanskelig fråga att pröva och besluta om i ett pensionsärende. Vid en sådan utformning av särreglerna måste vidare ställning tas till hur man skall förfara i de situationer då förhållandena i flyktingens hemland bedömts så stabila att han inte längre kan anses som flykting men där det efter ett antal år på nytt sker omvälvningar i hemlandet, t.ex. genom en militärkupp, som medför att det kan ifrågasättas huruvida utlänningsen kan återvända dit utan att riskera förföljelse.

Med hänsyn till det anförda och mot bakgrund av vad som uttalades i förarbetena till utlänningslagen i samband med att bestämmelsen om upphörande av flyktingskap infördes, finner vi det mindre lämpligt att uppställa krav på att flyktingen vid pensionstillfället fortfarande skall vara att anse flykting för att särreglerna för flyktingar skall gälla för honom. Vi föreslår i stället att den som en gång blivit mottagen som konventionsflykting i Sverige skall kunna komma i åtnjutande av en pension grundad på särreglerna för flyktingar. Detta bör gälla även den som förlorat sin flyktingstatus därför att han blivit svensk medborgare. Som vi tidigare angett innebär våra förslag dock att rätt till pension beräknad enligt dessa förmånligare regler föreligger enbart så länge utlänningsen är bosatt i Sverige. En annan sak är, som vi framhållit i det föregående, att en flykting som omfattas av EG-förordningen 1408/71 möjligen skulle kunna få rätt att inom EES-området, exportera den pension han uppbär även om pensionen är beräknad med tillämpning av särreglerna för flyktingar.

Även om vi inskränker särregleringen till att avse endast konventionsflyktingar kan det likväl förekomma att en flykting har rätt till pension från sitt hemland och kan uppbära den vid bosättning i Sverige. I denna situation bör den intjänandetid på vilken den utländska pensionen grundas inte få tillgodoräknas som bosättningsstid i Sverige.

Eftersom de nu förslagna reglerna utgör särregler för en viss kategori människor som kan vara svåra att identifiera lång tid efter det att de kommit till Sverige föreslår vi att den som vill göra gällande att han har rätt till pension beräknad enligt dessa särregler får ansöka härom och i samband med ansökningen föreläggas den utredning som är nödvändig för att det skall kunna avgöras om reglerna är tillämpliga. Föreskrifter härom behöver inte ges i AFL utan kan lämpligen meddelas i kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring, m.m. eller i föreskrifter av riks-försäkringsverket i anslutning till den kungörelsen.

6.5 Övergångsregler

6.5.1 Inledning

Enligt de nu gällande allmänna förutsättningarna för rätt till folkpension är en svensk medborgare som är bosatt här i landet berättigad till folkpension, oberoende av hur många år han har varit bosatt i Sverige. Det innebär att en svensk medborgare kan vara bosatt utomlands under hela sitt yrkesverksamma liv och ändå vara berättigad till folkpension om han inför pensioneringen återvänder för att bosätta sig i Sverige.

För utländska medborgare som är bosatta i Sverige gäller att de måste uppfylla viss kvalifikationstid för att vara berättigade till folkpension. Kvalifikationstiden är olika lång beroende på vilken folkpensionsförmån det gäller. För rätt till ålderspension uppställs sålunda ett krav på att utlänningen är bosatt i Sverige sedan minst fem år och att han efter fyllda 16 år har varit bosatt i Sverige under sammanlagt minst tio år.

Folkpensioneringens huvudförmåner utgår enligt nu gällande regler med enhetliga belopp som är oberoende av tidigare avgiftsbetalning, förvärvsinsats eller försäkringstid.

Genom våra förslag införs ett nytt system varigenom folkpension förvärfvas på grundval av tid för bosättning i Sverige eller i förhållande till antalet år med ATP-poäng. För rätt till oreducerad pension skall krävas en bosättningstid om minst 40 år eller minst 30 förvärvsår. Är bosättnings-tiden kortare eller antalet förvärvsår mindre, reduceras pensionen med 1/40 resp. 1/30 för varje år som fattas.

Vi föreslår att de nya reglerna skall *träda i kraft den 1 januari 1993*. Denna tidpunkt bör väljas för ikraftträdandet även om det skulle visa sig att EES-avtalet då ännu inte kan träda i kraft utan att ikraftträdandet av lagstiftningen med anledning därav måste anstå ytterligare någon tid. Anledningen härtill är att de regler om intjänande av rätt till folkpension som vi föreslår är av den karaktären att det av bl.a. administrativa skäl är i princip nödvändigt att de blir tillämpliga fr.o.m. ett årsskifte.

Vid införande av regler av detta slag - med den långtgående principiella förändring av folkpensioneringen som de innebär - måste stort avseende fästas vid utformningen av övergångsregler till ändringarna. Enligt våra direktiv åligger det oss sålunda att uppmärksamma försäkringssituationen för de personer som vid övergången till ett nytt regelsystem uppbär folkpension enligt nuvarande lagstiftning samt att utarbeta särskilda övergångsregler för denna grupp och för dem som under en övergångs-period efter det att de av oss föreslagna nya reglerna träder i kraft skulle varit berättigade till folkpension enligt den nu gällande lagstiftningen.

6.5.2 Våra överväganden och förslag

Även om det är nödvändigt med övergångsregler till de ändringar i AFL som vi föreslår finner vi det angeläget att de nya reglerna får full genomslagskraft inom inte alltför många år. Det är därvid att märka att

många av dem som, till följd av att de inte varit bosatta i Sverige i 40 år, erhåller en reducerad folkpension har varit bosatta eller förvärvsarbetat i något annat land och kan ha rätt till pension därifrån. Vidare bör påpekas att det för den som varit förvärvsverksam och intjänat ATP-poäng i Sverige är tillräckligt med 30 år med ATP-poäng för att rätt till oreducerad folkpension skall föreligga enligt den ATP-anknutna intjänanderegeln.

Det av oss föreslagna systemet för intjänande av folkpension bör gälla fullt ut från ikraftträdandet av våra förslag i det avseendet att vid *nybeviljande av pension* som sker därefter beaktas vid pensionens bestämmande även bosättningstider eller år med ATP-poäng som hänför sig till tiden före det att förslagen trätt i kraft. Detta har vi närmare utvecklat i det föregående, bl.a. i avsnitt 6.3. Vårt förslag innebär att det vid tillämpningen blir av betydelse hur olika personers bosättningsförhållanden (och ATP-intjänande) varit under en längre tid tillbaka, i extremfall närmare 50 år bakåt i tiden, dvs. alltifrån ca år 1945. Vilken verkan detta får för administrationen och vilka krav som bör uppställas såvitt gäller försäkringskassornas utredningsskyldighet och på de försäkrade att själva tillhandagå med erforderliga upplysningar och underlagsmaterial är frågor som vi återkommer till i avsnitt 7.2.

En annan fråga är hur man skall förfara med *pensioner som löpande utges vid tidpunkten för ikraftträdandet*. En möjlig lösning vid utformning av övergångsregler för dem som vid ikraftträdandet av förslagen redan uppbär pension är att låta äldre bestämmelser fortfarande vara tillämpliga fullt ut i fråga om sådana förmåner. Eftersom vi inte har till fullo kunnat överblicka vilka konsekvenser reglerna om likabehandling och export i EGs förordning 1408/71 kan få i olika situationer med övergångsregler av detta innehåll finner vi emellertid detta vara en mindre lämplig lösning. Vad som i detta hänseende kan vara föremål för tvekan är i vilken mån EG-förordningens regler skulle bli tillämpliga när det gäller den nuvarande lagregleringen i 5 kap. AFL i en situation där det i övergångsreglerna föreskrevs att dessa nu gällande lagregler skulle ha fortsatt giltighet beträffande vissa grupper av personer. Det skulle då kunna hävdas att de äldre lagreglerna, till följd av övergångsreglerna, fortfarande var en del av den svenska nationella lagstiftningen och att till följd därav EG-förordningens bestämmelser om bl.a. likabehandling och exportabilitet skulle få fullt genomslag även med avseende på de hittillsvarande svenska lagreglerna. Medborgare i andra EES-länder skulle då kunna hävda full likställighet med svenska medborgare på grundval av dessa hittillsvarande regler, som ju ger rätt till folkpension enbart på grundval av medborgarskapet. De närmare konsekvenserna av ett sådant synsätt har vi inte haft möjlighet att pröva i alla dess beståndsdelar. Vi har därför, som vi nyss framhållit, valt att försöka finna en annan princip att lägga till grund för övergångslösningarna.

Vi har sålunda valt att i stället uppställa som en utgångspunkt för våra överväganden att de nya reglerna skall vara tillämpliga även på de löpande pensionsförmåner som utges vid ikraftträdandet av våra förslag, medan äldre regler skall gälla i fråga om förmåner som hänför sig till tiden före

ikraftträdandet. En annan utgångspunkt är att utgående pensionsförmåner inte skall minskas.

På grundval av dessa utgångspunkter föreslår vi att övergångsreglerna skall utformas på så sätt att de pensioner som i december 1992 utges med oreducerat belopp skall räknas om för att sedan utgå enligt de nya reglerna. Vi har därvid stannat för att föreslå att pensionerna räknas om till fyrtiondelar. Det innebär att de efter ikraftträdandet av våra förslag den 1 januari 1993 kommer att utges med 40/40. Alla löpande pensioner skall således anses vara grundade på en bosättnings tid om 40 år.

Som framgår av vad som sagts bör omräkning till fyrtiondelar ske endast av de folkpensioner som utgår med oreducerat belopp. När vi i detta sammanhang talar om att folkpensionen är reducerad avses det fallet att den på ATP-poäng grundade folkpension, som enligt nuvarande 5 kap. 2 § AFL kan utges till svenska medborgare vid bosättning utomlands eller enligt socialförsäkringskonvention kan utges till andra länders medborgare vid bosättning i Sverige eller i annat land, inte utgår med fullt belopp därför att pensionspoäng inte har tillgodoräknats för 30 år. I andra fall än när pensionen är reducerad på grund av att antalet tillgodoräknade ATP-år inte uppgår till 30 uttrycker vi det i detta sammanhang så, att pensionen är oreducerad.

Vid bosättning utom riket har svenska medborgare enligt AFL endast rätt att uppbära folkpensioneringens huvudförmåner samt barntillägg och sådan handikappersättning som utgör tillägg till pension. Detsamma gäller enligt socialförsäkringskonventionerna för utländska medborgares rätt att uppbära svensk folkpension vid bosättning utomlands. Det är således enbart i dessa fall som vi talar om att folkpensionen enligt de nu gällande reglerna är reducerad, medan den i övriga fall utgår med oreducerat belopp.

Vi föreslår således att de pensioner som i december 1992 utges med oreducerat belopp skall efter årsskiftet anses grundade på en bosättnings tid om 40 år och alltså utgå även fortsättningsvis med oreducerat belopp. Det sagda skall gälla folkpensioneringens huvudförmåner, dvs. ålderspension, förtidspension, efterlevandepension samt - enligt övergångsregler - änkepension, och de särskilda folkpensionsförmånerna som enligt våra förslag i avsnitt 6.2.3 skall beräknas på grundval av bosättnings tid eller förvärvstid. Dessa är handikappersättning som utgör tillägg till pension, pensionstillskott, särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn samt hustrutillägg.

När EG-förordningen 1408/71 börjar gälla i Sverige, vilket är avsett att ske fr.o.m den 1 januari 1993, kommer de sålunda omräknade folkpensionsförmånerna att från nämnda tidpunkt kunna exporteras till andra EES-länder.

Enligt 6 kap. 1 § AFL har en försäkrad rätt till folkpension i form av ålderspension fr.o.m. den månad varunder han fyller 65 år. Den försäkrade kan emellertid *skjuta upp uttaget av ålderspension*. För det fall att den pensionsberättigade fyller 65 år före ikraftträdandet av våra förslag men skjuter upp uttaget av ålderspension till en senare tidpunkt, bör han enligt vår uppfattning vid det senare tillfälle då han börjar uppbära pension

inte erhålla en lägre pension - på grund av otillräckligt antal bosättningsår eller förvärvsår - än han skulle ha fått om pensionen tagits ut när han fyllde 65 år (härvid bortses från att det uppskjutna uttaget i sig ger en ökning av pensionen).

För att lösa denna situation vid uppskjutet uttag förslår vi i fråga om ålderspension att rätten att få en oreducerad pension omräknad till 40/40 skall gälla även ålderspension som utges senare än från 65 års ålder men vartill rätt förelåg vid 65 års ålder.

Ålderspension kan också börja utgå tidigare än fr.o.m. den månad varunder den föräkrade fyller 65 år. Sådant *förtida uttag* kan göras tidigast fr.o.m. den månad då den försäkrade fyller 60 år och ger upphov till en minskning av pensionen. Också för sådana situationer då någon uppbär ålderspension på grund av förtida uttag vid ikraftträdandet bör införas en särskild övergångsbestämmelse. Den som genom ett förtida uttag uppbär ålderspension före ikraftträdandet av våra förslag får vid ikraftträdandet pensionen omräknad till 40/40 och på så sätt undviks en reduktion av pensionen på grund av bristande bosättningstid eller förvärvstid som annars skulle ske. Det är dock att märka att genom det förtida uttaget minskas pensionen livsvarigt.

Motsvarande situation som vid uppskjutet uttag kan uppkomma i de fall då *pensionsfallet inträffat före ikraftträdandet av våra förslag men pensionen beviljas efter ikraftträdandet* av förslagen. Vi föreslår att det för dessa fall skall gälla en regel av innebörd att, om rätt till oreducerad pension förelåg i december 1992, den pension som sedan beviljas skall anses grundad på en bosättningstid om 40 år och alltså utges med oreducerat belopp. Avgörande för tillämpningen av den här berörda övergångsregeln skall således vara i vad mån rätt förelåg till pension vid utgången av år 1992 och inte huruvida pension då faktiskt utbetalades eller inte.

Vid utformning av övergångsregler av nu aktuellt slag uppkommer frågor hur man skall förfara i de fall då *förtidspension* har börjat utges före ikraftträdandet av våra förslag och det efter det att förslagen trätt i kraft *sker en ändring i den andel med vilken pensionen utges eller då förtidspensionen efter ikraftträdandet ersätts av ålderspension*. Problemen uppkommer främst vid den fyrtionodelsberäknade folkpensionen eftersom antagandepoängberäkningen vid 30-årsregeln ger rätt till en så förmånlig beräkning att motsvarande problem där sällan torde uppträda. Några särregler med avseende på 30-årsregeln behövs därför inte i nu aktuellt hänseende.

Förtidspension utgår alltefter nedsättningen av arbetsförmågan med halv förtidspension, två tredjedelar av hel förtidspension eller hel förtidspension. För det fall att den som uppbär halv förtidspension eller två tredjedelar av hel förtidspension får sin förvärvsförmåga ytterligare nedsatt så att han blir berättigad till hel förtidspension eller, i fråga om den som uppburit halv förtidspension, två tredjedelar av hel förtidspension har vi under avsnitt 6.2.1 föreslagit att ett nytt pensionsfall skall anses föreligga och att pensionen beräknas på grundval av bosättningstiden i Sverige fram till denna senare tidpunkt.

För den som före ikraftträdandet av våra förslag uppbär halv förtidspension eller två tredjedelar av hel förtidspension och som efter ikraftträdandet av förslagen - på grund av att arbetsförmågan blivit ytterligare nedsatt - blir berättigad till två tredjedelar av hel förtidspension eller hel förtidspension kan en regel som den vi föreslagit få till konsekvens att pensionen, efter den av nedsättningen av arbetsförmågan föranledda ändringen av den andel varmed pensionen utges, skulle bli lägre än den var före ändringen.

För att förhindra detta föreslår vi att det i denna situation inte skall göras en omräkning av pensionen på grundval av den berättigades bosättningsstid i Sverige fram till tidpunkten för försämringen av arbetsförmågan utan att förtidspensionen även i fortsättningen anses grundad på en bosättningsstid om 40 år. Detta gäller naturligtvis även med avseende på den andel med vilken pensionen höjs på grund av förämringen av arbetsförmågan.

För den omvända situationen, dvs. för den som före ikraftträdandet av våra förslag är berättigad till hel eller två tredjedelar av hel förtidspension och som efter den 1 januari 1993 får sin arbetsförmåga förbättrad i sådan mån att han därefter endast har rätt till två tredjedelar av hel förtidspension eller halv förtidspension har vi i våra huvudförslag utgått från att det fortfarande är fråga om samma pensionsfall. Någon omräkning av bosättningsstid skall således inte ske utan förtidspensionen kommer efter ändringen att utges med samma antal fyrtiondelar som tidigare. En annan lösning skulle kunna motverka den berättigades intresse av att börja arbeta eftersom pensionen vid en omräkning skulle kunna komma att grundas på kortare bosättningsstid än tidigare. Med hänsyn till hur vi sålunda utformat våra huvudförslag finns inget behov av särskilda övergångsregler för den nu behandlade situationen.

När det gäller övergången från hel förtidspension, som börjat utges före det att våra ändringsförslag träder i kraft, till ålderspension, som börjar utges efter ikraftträdandet av förslagen, är det inte heller behövligt med några särskilda övergångsregler, eftersom den pensionsberättigade i denna situation enligt våra huvudförslag har rätt till en ålderspension beräknad på grundval av minst samma antal fyrtiondelar som den hela förtidspensionen.

Våra huvudförslag innehåller inte någon motsvarande förmånlig beräkning vid övergången från halv förtidspension eller två tredjedelar av hel förtidspension till ålderspension. Inte heller några särskilda övergångsregler för denna situation anser vi emellertid vara erforderliga. Anledningen härtill är främst den övergångsregel som enligt vad vi föreslår nedan skall gälla vid beräkning av ålderspension för alla som är födda år 1935 eller tidigare.

Vi har inte heller funnit anledning att föreslå några särskilda övergångsregler i fråga om *övergången från särskild efterlevandepension eller änkepension till ålderspension*. Den som före ikraftträdandet av våra förslag uppbär hel särskild efterlevandepension eller, såvitt gäller kvinnor födda före år 1944 eller tidigare, änkepension får enligt våra huvudförslag ålderspensionen beräknad på grundval av mannens bosättningsstid, om det

är förmånligare. I fråga om övergången från halv särskild efterlevandepension eller två tredjedelar av hel särskild efterlevandepension till ålderspension anser vi att det på grund av samma skäl som redovisats ovan beträffande förtidspension inte finns behov av särskilda övergångsregler.

De övergångsregler som vi nu behandlat avser de nya reglernas tillämpning på pensioner som har börjat utges före den tidpunkt då våra förslag träder i kraft eller vartill rätt förelåg vid denna tid. Vid införande av ett nytt system enligt vilket folkpension intjänas genom bosättning eller förvärvsverksamhet i Sverige måste det emellertid - för att inte pensionsförväntningarna för människor skall kunna drastiskt förändras från en dag till en annan - anses väsentligt med övergångsregler även till förmån för de personer som ännu inte har rätt till pension men som inom några år kommer att bli berättigade till pension och som planerat sin tillvaro utifrån de nu gällande reglerna.

I fråga om den föreslagna ATP-anknutna intjänanderegeln gör vi den bedömningen att några särskilda övergångsregler med hänsyn till denna grupp inte är erforderliga. Däremot finns behov av sådana övergångsregler när det gäller tillämpningen av bosättningsregeln för de personer som inom en snar framtid kommer att ha rätt till pension.

Beträffande frågan om omfattningen av denna grupp kan viss ledning hämtas från statistiska centralbyråns statistik över Sveriges befolkning. Enligt dessa uppgifter uppgick antalet i Sverige vid utgången av år 1989 bosatta personer i åldern 55-59 år till 419 477 och i åldern 60-64 år till 430 116. Motsvarande siffra för personer i åldern 50-54 år var 455 847. Antalet utländska medborgare som vid denna tidpunkt var bosatta i Sverige var i åldern 50-54 år 21 716, i åldern 55-59 år 15 902 samt i åldern 60-64 år 11 782. Dessa siffror säger ingenting om hur många år personerna varit bosatta i Sverige. Det kan dock hållas för troligt att många av de utländska medborgarna inte har varit bosatta i Sverige i 40 år.

När det gäller att utforma övergångsregler till våra förslag måste beaktas å ena sidan vad som sagts ovan om behovet av sådana regler för dem som inom de närmaste åren efter ikraftträdandet av våra förslag kommer att bli berättigade till pension och å andra sidan regler i EG-förordningen 1408/71 om likabehandling och sammanläggning av försäkringsperioder.

I bilaga 6 till EG-förordningen finns särskilda regler för tillämpningen av olika medlemsstaters lagstiftningar. I EES-avtalet har i denna bilaga upptagits ett tillägg som gäller bl.a. Sverige. Enligt detta tillägg skall EG-förordningens bestämmelser om sammanläggning av försäkringsperioder inte tillämpas på övergångsbestämmelser i den svenska lagstiftningen om rätt till förmånligare beräkning av folkpension för personer som är bosatta i Sverige under en fastställd period före pensionsansökningen.

Vad nu sagts innebär att den lagstiftning som blir gällande i Sverige till följd av EES-avtalet inte ger oss möjlighet att ha övergångsregler som innehåller särskilda regler som gäller endast för svenska medborgare. Den ger oss däremot möjlighet att, i den mån vi har övergångsregler som innebär en förmånligare beräkning av folkpension för personer som varit bosatta i Sverige under en viss period före ansökan om pension, tillämpa

dessas regler så att hänsyn inte behöver tas till bosättningsperioder i andra länder inom EES-området. Vi är således inte skyldiga att medräkna bosättningsperioder i andra länder när det gäller att avgöra om den pensionsberättigade varit bosatt i Sverige under det antal år som enligt de övergångsregler som vi här föreslår krävs för en förmånligare beräkning av folkpension.

Enligt vår uppfattning är det främst i fråga om *ålderspension* som det föreligger behov av övergångsregler som ger en förmånligare beräkning av folkpension vid tillämpning av 40-årsregeln, eftersom det är endast med avseende på denna folkpensionsförmån som pensionsfallet är förutsägbart i tiden. Reglerna bör enligt vår mening utformas så, att den som varit bosatt viss minsta tid i Sverige före ansökan om pension får räkna eventuell bosättningsperiod i utlandet som bosättningsperiod i Sverige. Denna förmånliga beräkning bör inte stå öppen för alla utan endast för dem som uppnått en viss ålder. Den bör dock på grund av vad som ovan sagts om innebörden av EGs regler gälla både svenska och utländska medborgare.

Vi finner det angeläget att de av oss föreslagna nya reglerna för intjänande av folkpension får fullt genomslag på nybeviljade ålderspensioner inom en relativt snar framtid. Vi har därför vid våra överväganden stannat för att dra gränsen för dem som bör omfattas av övergångsregler om förmånligare beräkning av ålderspension vid dem som är födda år 1935 eller tidigare. Härmed kommer särreglerna att kunna återopas av personer som är 57 år eller äldre vid ikraftträdandet, medan yngre omfattas fullt ut av det nya regelsystemet.

När det gäller längden av den tid de skall ha varit bosatta i Sverige för att få återopa övergångsreglerna ligger det nära till hands att se på de nu gällande reglerna om kvalifikationstider för utländska medborgares rätt till folkpension vid bosättning i Sverige. För rätt till ålderspension krävs enligt dessa regler att den berättigade är bosatt i Sverige sedan minst fem år och efter fyllda 16 år har varit bosatt här i landet under sammanlagt minst tio år. Denna kvalifikationsregel synes inte ha gett upphov till några olägenheter vid tillämpningen och kan enligt vår bedömning vara lämplig att ta som förebild vid utformningen av den nu aktuella övergångsregeln.

En fråga i detta sammanhang är om det angivna kvalifikationsvillkoret måste vara uppfyllt när den pensionsberättigade fyller 65 år eller om han efter 65 års ålder skall kunna kvalificera sig för övergångsregelns tillämpning genom att vara fortsatt bosatt eller bosätta sig här i landet. I likhet med vad som i dag gäller i fråga om utlänningars rätt till folkpension vid bosättning i Sverige bör enligt vår mening här vara tillräckligt att bosättningskravet är uppfyllt vid ansökan om ålderspension. Något krav på att kvalifikationstiden är fullgjord vid fyllda 65 år lägger vi alltså inte fram förslag till.

Den här berörda övergångsregeln, som ger rätt till förmånligare beräkning av ålderspension än enligt huvudregeln, måste - som vi angett i det föregående - gälla på samma villkor för medborgare i andra EES-länder som för svenska medborgare. Något krav på att medborgare i länder utanför EES-området behandlas på samma sätt uppställer inte EG-förordningen 1408/71. Emellertid kan alla utländska medborgare enligt de

nu gällande reglerna i AFL räkna med svensk ålderspension från folkpensioneringen efter tio års bosättning i Sverige. Med hänsyn bl.a. härtill finner vi inte skäl att begränsa övergångsregeln till att gälla enbart medborgare i EES-länderna. Den bör i stället gälla fullt ut lika för alla som bor i Sverige oberoende av medborgarskap.

I enlighet med vad som nu sagts föreslår vi alltså sammanfattningsvis en övergångsregel till de ändringsförslag som vi lägger fram som skall gälla i fråga om ålderspension. Enligt denna övergångsregel skall svensk eller utländsk medborgare, som är född år 1935 eller tidigare och som vid ansökan om pension är bosatt i Sverige sedan minst fem år och efter fyllda 16 år har varit bosatt i Sverige under sammanlagt minst tio år, som bosättningstid i Sverige få räkna år varunder han varit bosatt i utlandet. Detta innebär att en person som uppfyller dessa villkor alltid blir berättigad till en oreducerad ålderspension.

En övergångsregel utformad på detta sätt med så kort kvalifikationstid kan medföra att den berättigade har möjlighet att intjäna en betydande pensionsförmån även i annat land eller andra länder. I den mån pensionsrätten i det andra landet grundar sig på bosättning där och det föreligger rätt att uppbära pensionen vid bosättning i Sverige, föreslår vi med hänsyn härtill att den tid som tillgodoräknas i det andra landet inte tillgodoräknas som bosättningstid i Sverige. Denna situation kommer att bli av betydelse främst i förhållande till de andra nordiska länderna. Någon motsvarighet härtill är enligt vår mening inte motiverad såvitt gäller pension från annat land som grundas på utfört förvärvsarbete.

Enligt den nu gällande bestämmelsen i 5 kap. 2 § AFL är svenska medborgare som är bosatta utomlands berättigade till folkpension i förhållande till det antal år som tillgodoräknats dem med ATP-poäng (och vissa därmed jämställda år). Före denna regel om exporträtt fanns i AFL en bestämmelse enligt vilken en svensk medborgare som varit mantalsskriven i Sverige det år då han fyllde 62 år och de fem åren närmast dessförinnan hade rätt att uppbära folkpension vid bosättning utomlands. Regeln (*den s.k. 57-62-årsregeln*) hade med hänsyn till sin utformning betydelse i stort sett enbart för ålderspension. Den innebar alltid en rätt till en oavkortad pension och omfattade samtliga folkpensionsförmåner utom kommunalt bostadstillägg och vårdbidrag.

I övergångsbestämmelserna till den lag genom vilken de nu gällande reglerna om exporträtt infördes (SFS 1979:127) föreskrivs att äldre bestämmelser skall - i den mån de ger ett gynnsammare resultat - gälla även fortsättningsvis för dem som är födda år 1929 eller tidigare. Detsamma skall gälla för dem som är födda senare men som uppbar folkpension vid ikraftträdandet av de nu gällande reglerna den 1 juli 1979.

Förarbetena till lagändringen ger intryck av att övergångsreglerna var avsedda att gälla - förutom dem som senast under år 1979 fyllde 50 år - alla som redan uppbar folkpension med tillämpning av 57-62-årsregeln. Genom den utformning övergångsreglerna har fått kom de formellt sett att gälla samtliga personer som den 1 juli 1979 uppbar folkpension, således även dem som då uppbar - förutom ålderspension, förtidspension och änkepension - också barnpension. Övergångsreglerna har således fått ett

tillämpningsområde som i praktiken kommit att bli mer omfattande än vad som varit avsett.

En motsvarighet till 57-62-årsregeln bör enligt vår uppfattning behållas som en övergångsregel också till den nu föreslagna lagstiftningen, eftersom den kan ge en mer förmånlig beräkning av folkpensionen än de regler vi föreslår. Med hänsyn till att de kvalifikationsregler för folkpension som vi föreslår kan ge en pension som är reducerad på grund av bristande bosättningsperioder även för den som är bosatt i Sverige och med beaktande av våra föreslagna övergångsregler till huvudförslagen, finns det emellertid skäl att nu företa en mindre inskränkning av de aktuella övergångsreglerna. De bör således enligt vår mening ändras så att de kommer att omfatta dem som är födda år 1929 eller tidigare samt dem som är födda senare än år 1929 men som uppbar folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension både den 1 juli 1979 och vid den tidpunkt då våra förslag träder i kraft. Den möjlighet som enligt nuvarande regler formellt sett finns för dem som uppbar barnpension den 1 juli 1979 att uppmot 60 år därefter återropa 57-62-årsregeln för rätt till ålderspension kommer därmed att avskaffas för framtiden. Ej heller finner vi skäl att låta 57-62-årsregeln gälla för dem som vid nämnda tidpunkt uppbar hustrutillägg.

Med avseende på hustrutillägg generellt sett - och i fråga om barntillägg - har vi i avsnitt 6.2.3 lagt fram förslag till särskilda övergångsregler.

6.5.3 EG-förordningens övergångsbestämmelser

Förutom de övergångsregler till ändringarna i AFL som vi nu behandlat kommer även de övergångsbestämmelser som finns i EG-förordningen 1408/71 (avdelning VII) att få betydelse när förordningen blir gällande i Sverige.

I EG-förordningens övergångsbestämmelser (artikel 94) slås till att börja med fast att det på grundval av förordningen inte kan förvärvas någon rätt till en förmån som hänförs till en period före det att förordningen började gälla i medlemsstaten. Rätt till förmåner föreligger dock även om förmånen grundar sig på ett försäkringsfall som inträffade före det att förordningen började gälla. Det sist nämnda torde innebära att en person som omfattas av förordningen kan på grundval av t.ex. ett olycksfall som inträffade år 1985 i framtiden vara berättigad till förtidspension från Sverige.

Övergångsbestämmelserna föreskriver vidare att samtliga försäkringsperioder eller i förekommande fall samtliga anställnings- eller bosättningsperioder som fullgjorts enligt lagstiftningen i en medlemsstat före det att förordningen blev gällande i den staten skall beaktas vid fastställande av rätt till förmåner som har förvärvats med stöd av bestämmelserna i förordningen. Detta innebär för Sveriges del att bosättningsperioder eller år med ATP-poäng som hänförs till tiden före år 1993 måste räknas med vid prorata-beräkningen av pensioner.

För att fullfölja principerna om likabehandling och exportabilitet finns i övergångsreglerna en bestämmelse som innebär att de förmåner som inte

har beviljats eller som har innehållits på grund av en persons medborgarskap eller bosättningsort skall efter ansökan beviljas eller utges på nytt från den tidpunkt då förordningen börjar att gälla i medlemslandet. Vi har redan i avsnitt 6.2.3 pekat på att denna bestämmelse kan få betydelse för Sveriges del i fråga om barntillägget. På samma sätt kan övergångsbestämmelserna bli av betydelse också såvitt gäller övriga folkpensionsförmåner.

Enligt artikel 94.5 i förordningen kan pensioner som beviljats av en medlemsstat före den tidpunkt då förordningen blev gällande i medlemsstaten på begäran av den pensionsberättigade omprövas med tillämpning av EG-förordningens regler.

Förmåner som enligt vad ovan sagts inte beviljats eller innehållits på grund av en persons medborgarskap eller bosättning skall enligt artikel 94.6 i förordningen utges på nytt fr.o.m. den tidpunkt då förordningen blir gällande i medlemsstaten under förutsättning att ansökan härom görs inom två år från nämnda tidpunkt. Detsamma gäller i fråga om rätten att få pensionen omräknad med beaktande av EG-förordningens regler. I den nämnda bestämmelsen föreskrivs uttryckligen att den bestämmelsen har företräde och att därifrån avvikande, mindre förmånliga regler i en medlemsstats lagstiftning om förverkande av eller begränsning i rätten till förmånen inte kan åberopas mot en person som berörs därav.

Sistnämnda bestämmelse kommer under en period av två år efter det att EG-förordningen har börjat gälla i Sverige att kunna åberopas för att ge rätt till pension för förfluten tid utöver vad som är möjligt enligt AFL. I 16 kap. 5 § femte stycket AFL föreskrivs nämligen att pension inte får utgå för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden. Detta gäller dock inte i fråga om barnpension eller handikappersättning, vilka förmåner kan utgå som längst för två år tillbaka i tiden. I de fall då artikel 94 i EG-förordningen är tillämplig, kommer bestämmelsen där således att gälla i stället för reglerna i 16 kap. 5 § femte stycket AFL.

6.6 Tilläggspension (ATP)

6.6.1 Inledning

Försäkrade för tilläggspension är enligt 1 kap. 3 § första och andra stycket AFL svenska medborgare, utländska medborgare som är bosatta i Sverige och utländska sjömän på svenska handelsfartyg (även om de inte är bosatta här i landet). Enligt 20 kap. 1 § tredje stycket AFL likställs anställning på utländskt handelsfartyg som svensk redare förhyr i huvudsak obemannat med anställning på svenskt handelsfartyg, om anställningen sker hos denne eller någon av honom anlitad arbetsgivare. En utländsk sjöman som är bosatt utomlands och anställd på ett utländskt fartyg kan således i nu nämnda situationer vara försäkrad för svensk tilläggspension.

Vidare är var och en som någon gång tillgodoräknats pensionspoäng inom tilläggspensioneringen försäkrad enligt 1 kap 3 § tredje stycket AFL.

Detta innebär i praktiken endast att den redan intjänade pensionsrätten bevaras. En försäkrad som avses med den regeln kan inte tjäna in ytterligare pensionspoäng. Härför krävs att han uppfyller förutsättningarna enligt första eller andra stycket i nämnda paragraf.

Rätten till tilläggspension är således inte beroende av svenskt medborgarskap eller bosättning här i landet. Sådan pension utbetalas oavsett om den försäkrade eller dennes efterlevande är bosatt i Sverige eller utomlands. Rätten till pension är i stället avhängig av att den försäkrade haft förvärvsinkomster som är pensionsgrundande inom ATP och till följd härav tillgodoräknats pensionspoäng. För rätt till pension krävs att pensionspoäng tillgodoräknats för minst tre år.

Pensionsgrundande inom ATP blir den försäkrades totala årliga inkomst av förvärvsarbete från 16 t.o.m. 64 års ålder i den mån summan överstiger ett basbelopp (33 700 kr för år 1992) men inte uppgår till mer än sju och en halv gånger basbeloppet (252 700 kr för detta år). Inkomsterna indelas i inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete.

Med inkomst av anställning avses i huvudsak lön i pengar eller skattepliktiga naturaförmåner till arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. Om arbetsgivaren är bosatt utomlands eller är utländsk juridisk person, betraktas inkomsten som pensionsgrundande endast om den försäkrade har sysselsatts här i landet eller tjänstgjort som sjöman ombord på svenskt handelsfartyg (11 kap. 2 § tredje stycket AFL). Vidare tas inte hänsyn till inkomster från främmande makts beskickning eller lönade konsulat här i riket eller från en utländsk arbetsgivare som tillhör en sådan beskickning eller ett sådant konsulat (11 kap. 2 § fjärde stycket AFL). I nu nämnda fall kan dock pensionsgrundande inkomst i vissa fall tillgodoräknas till följd av s.k. ATP-förbindelse (se avsnitt 6.6.4). Som inkomst av anställning anses enligt AFL också vissa ersättningar från andra än arbetsgivare.

Av det nu sagda följer motsatsvis att för en svensk medborgare, som har sysselsatts utomlands av en arbetsgivare som är bosatt i Sverige eller är svensk juridisk person, betraktas inkomsten som pensionsgrundande inom ATP. En svensk medborgare är nämligen försäkrad för ATP oavsett var han är bosatt. För en utländsk medborgare i motsvarande situation blir däremot inkomsten pensionsgrundande endast om han är bosatt i Sverige, eftersom bosättning här är ett krav för att han över huvud taget skall vara försäkrad för tilläggspension. Beträffande frågan när en utländsk medborgare skall anses bosatt här i landet i AFLs mening hänvisas till den redogörelse för det socialförsäkringsrättsliga bosättningsbegreppet som vi lämnat i avsnitt 6.3 och bilaga B.

I nu nämnda fall av arbete utomlands skall pensionsgrundande inkomst av anställning likväl inte tillgodoräknas den anställde enligt reglerna i 11 kap. 2 § AFL om han enligt bestämmelse i en socialförsäkringskonvention skall omfattas av ett annat lands lagstiftning under arbetet utomlands. Konventionsbestämmelserna tar då över AFLs regler om försäkringstillhörighet och till följd härav är personen i fråga inte längre försäkrad för bl.a. svensk tilläggspension. Pensionsgrundande inkomst kan dock i vissa fall av detta slag ändå tillgodoräknas honom på grund av en s.k. ATP-

förbindelse enligt 20 kap. 15 § andra stycket (se härom även avsnitt 6.6.4).

Med inkomst av annat förvärvsarbete avses främst inkomst av aktiv näringsverksamhet här i riket. Härmed förstås också tillfälliga förvärvsinkomster av självständigt bedriven verksamhet samt ersättning för arbete för någon annans räkning i pengar eller andra skattepliktiga förmåner i den mån inkomsten inte är att hänföra till inkomst av anställning.

För inkomst av anställning betalar arbetsgivaren socialavgifter i form av arbetsgivaravgifter medan den försäkrade själv betalar sådana i form av egenavgifter för inkomst av annat förvärvsarbete. Det är enligt AFL möjligt att avtala att en inkomst för utfört arbete som är inkomst av annat förvärvsarbete skall anses som inkomst av anställning. En sådan överenskommelse, s.k. likställighetsavtal, leder till att den som betalar ut ersättningen blir att betrakta som arbetsgivare i förhållande till den som utför arbetet. Han blir därmed skyldig att betala arbetsgivaravgifter för ersättningen. Endast i ett fall är det möjligt att avtala om det omvända förhållandet, dvs. att inkomst av anställning skall anses som inkomst av annat förvärvsarbete - s.k. omvänt likställighetsavtal enligt 3 kap. 2 a § AFL. Det gäller för personer som arbetar i Sverige åt en arbetsgivare som är bosatt utomlands eller är en utländsk juridisk person. Arbetsgivaren och arbetstagaren kan i sådant fall komma överens om att ersättningen skall hänföras till inkomst av annat förvärvsarbete och arbetstagaren får då betala egenavgifter för inkomsten.

6.6.2 Våra allmänna överväganden

Pensionsberedningen fann vid sin genomgång av reglerna för tilläggspensioneringen att dessa synes stå i god överensstämmelse med bestämmelserna i EGs förordning 1408/71 och att några egentliga problem inte skulle uppkomma vid en tillämpning av EGs regelsystem. Här kan hänvisas till vad beredningen anförde i betänkandet (SOU 1990:76) Allmän pension s. 279-281. Beredningen pekade dock på vissa bestämmelser i 11 kap. och 15 kap. AFL som synes strida mot den s.k. likabehandlingsprincipen. Dessa regler tar vi upp och behandlar särskilt i följande avsnitt (6.6.3 och 6.6.4).

Vi delar pensionsberedningens uppfattning att EGs förordning 1408/71 och de principer denna bygger på inte i och för sig innebär några större förändringar i tilläggspensioneringen. Däremot finns det regler i förordningen om vilket lands lagstiftning en förvärvsarbetande skall omfattas av som blir av intresse i detta sammanhang. Dessa regler är tillämpliga även på tilläggspensioneringen. Vi tar därför här upp och behandlar frågan vilka anpassningsåtgärder i övrigt som enligt vår mening eventuellt kan bli erforderliga för att överensstämmelse skall uppnås mellan dessa regler och ATP-reglerna. Vi redovisar sålunda i detta avsnitt vissa effekter som uppstår som en följd av att EG-förordningen tillämpas på den svenska tilläggspensioneringen utan att vi för den skull föreslår några förändringar i dessa hänseenden av de nu gällande reglerna.

I huvudsak överensstämmer nuvarande regler inom ATP om *försäkringstillhörighet* med huvudregeln i förordningen 1408/71 om tillämplig lagstiftning för anställda och egenföretagare. Enligt förordningen skall en anställd omfattas av bl.a. pensionsförsäkringen i det land där han är anställd och en egenföretagare av lagstiftningen i det land där han bedriver sin självständiga förvärvsverksamhet. Utländska medborgare kan enligt nu gällande regler intjäna pensionsrätt inom tilläggpensioneringen om de är bosatta i Sverige. Det bör ses mot bakgrund av att en utländsk medborgare som kommer till Sverige för att vistas här i anledning av förvärvsarbete enligt riks-försäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1985:16) anses bosatt här om vistelsen är avsedd att vara mer än ett år. Denna bestämmelse torde medföra att det övervägande antalet utlänningar som kommer hit för att förvärvsarbete också anses bosatta här. Utanför försäkringsskyddet faller således endast den som kommer hit för arbete av kort varaktighet, såsom säsongarbetare, och s.k. gränsarbetare (jfr avsnitt 6.3.3).

En tillämpning av EG:s regelsystem innebär att i fråga om utländska medborgares försäkringstillhörigheten utvidgning sker så att även personer som är medborgare i en EES-stat - eller är statslösa resp. flyktingar och bosatta i ett EES-land - och som förvärvsarbetar i Sverige kortare tid än ett år eller såsom gränsarbetare omfattas av tilläggpensioneringen. Detta följer direkt av EGs förordning 1408/71 och kräver ingen ändring i AFL. Vi vill dock erinra om vårt förslag att det i en ny 20 kap. 15 a § AFL skall införas en regel med hänvisning till den lag som gör EG-förordningen gällande här.

Det kan i detta sammanhang också erinras om att det, för att pensionsrätt över huvud taget skall intjänas inom ATP, krävs arbete av inte alltför kort varaktighet, eftersom den nedre inkomstgränsen för tillgodoräknande av pensionsgrundande inkomst utgör ett basbelopp. T.ex. en kortare tids feriearbete torde därför inte vara tillräckligt för att pensionspoäng skall tillgodoräknas.

När det gäller svenska medborgare är dessa enligt de allmänna bestämmelserna om försäkringstillhörighet försäkrade för ATP oavsett var de befinner sig. I praktiken begränsas dock denna vidsträckta regel av bestämmelserna om vilka förvärvsinkomster som är pensionsgrundande inom ATP. Vid beräkningen av pensionsgrundande inkomst av anställning beaktas i princip inte ersättning som den försäkrade får från en arbetsgivare, som är bosatt utomlands eller är utländsk juridisk person, om den försäkrade också sysselsätts utomlands. Däremot räknas även lön till en svensk medborgare som arbetar utomlands för en arbetsgivare bosatt i Sverige eller en svensk juridisk person som inkomst av anställning för ATP. Detta gäller i motsvarande situation även en utländsk medborgare men bara under förutsättning att han är bosatt i Sverige. Situationer av det slaget torde sålunda inte uppkomma särdeles ofta. När det gäller inkomster av aktiv näringsverksamhet beaktas sådana som pensionsgrundande endast om verksamheten bedrivs här i riket.

I fråga om svenska medborgare - och här bosatta utlänningar - uppkommer en inskränkning av rätten att intjäna ATP på grundval av inkomster av anställning i ett annat EES-land än Sverige. Den grund-

läggande EG-regeln om försäkringstillhörighet är att personer som omfattas av förordningen 1408/71 skall vara underställda lagstiftningen i endast en medlemsstat. Denna stat skall som huvudregel vara den stat i vilken personen arbetar. Samma huvudregel gäller för såväl anställda som egenföretagare.

Eftersom EG-förordningen inte medger att en person omfattas av mer än ett lands försäkring blir följden att personer i denna kategori inte längre kommer att vara omfattade av den svenska tilläggpensioneringen. Detta följer av förordningens regler, och någon ändrad lagstiftning i Sverige erfordras inte.

Detta innebär i praktiken ingen större förändring i förhållande till vad som gäller redan i dag. Svenska medborgare som sysselsätts utomlands av svenska arbetsgivare är redan nu i regel, på grund av bestämmelser i socialförsäkringskonventioner, undantagna från försäkringen för tilläggpension. Sådana konventioner har ingåtts mellan Sverige och flertalet EES-länder. Den här berörda inskränkningen kommer därför i praktiken att gälla endast i förhållande till Irland, Belgien och Liechtenstein, med vilka länder Sverige saknar gällande socialförsäkringskonvention.

Enligt reglerna i AFL uppställs krav på en viss *kvalifikationstid* för rätt till tilläggpension. I princip krävs att den försäkrade tillgodoräknats pensionspoäng för minst tre år för att pension skall utbetalas. I fråga om rätt till förtids- eller efterlevandepension kan dock två av dessa tre år utgöras av år för vilka beräknats s.k. antagandepoäng. Med tillämpning av bestämmelser (artikel 45) i EG-förordningen 1408/71 måste vid prövningen av detta villkor medräknas även försäkringstid som har fullgjorts i annat EES-land. Vad nu sagts innebär att pension kan utbetalas dels i fall då rätt härtill inte föreligger enbart enligt AFL, dels med mindre belopp än vad som följer av de svenska reglerna (1/30 eller 2/30 av oreducerad pension i stället för minimibeloppet enligt lag 3/30 härav). I praktiken gäller detta emellertid redan i dag i förhållande till flertalet EES-stater till följd av att bestämmelser av motsvarande innebörd finns i socialförsäkringskonventionerna med dessa länder. För att sammanläggning med försäkringstiden i annat EES-land över huvud taget skall få äga rum krävs dock att i varje fall ett år med ATP-poäng har tillgodoräknats i Sverige.

Vidare tillämpas enligt EG-förordningen 1408/71 (artikel 46) vid beräkningen av pension den s.k. proratatemporis-principen (se närmare härom i avsnitt 4.2 och 6.7). Härvid fastställs först ett s.k. teoretiskt belopp, som är det belopp som sökanden skulle ha rätt till om alla hans försäkringsperioder hade fullgjorts i t.ex. Sverige. Det belopp som skall utges, det s.k. faktiska beloppet, fastställs sedan som en proportionell andel av det teoretiska beloppet i förhållande till den andel av den totala längden av försäkringsperioder som har fullgjorts i t.ex. Sverige. Om den totala längden av försäkringsperioder i alla berörda medlemsstater överstiger den maximiperiod som en medlemsstat kräver för att bevilja en oreducerad förmån (för den svenska tilläggpensioneringens del 30 år) skall andelsberäkningen göras utifrån denna maximiperiod i stället för den totala längden av försäkringsperioder.

En konsekvens av dessa regler på den svenska tilläggspensioneringen kan bli att en person som bott och arbetat i flera olika länder inom EES-området kommer att få del av svensk ATP i större utsträckning än vad som motsvarar den tid han intjänat pensionsrätt i Sverige i förhållande till hans samlade tid med förvärvsarbete. Sverige kan alltså få svara för en oproportionerligt stor andel av den samlade pensionen för personer i denna situation, med de kostnadseffekter detta medför. Detta är emellertid inte en följd av EGs regelsystem utan en konsekvens av att den svenska tilläggspensioneringen inrymmer en internationellt sett mycket förmånlig intjänanderegeln, den s.k. 30-årsregeln, enligt vilken det är tillräckligt med pensionsgrundande inkomst under 30 år för rätt till oavkortad pension. Att anlägga synpunkter på den regeln är emellertid något som ligger utanför vårt uppdrag.

Inom vårt uppdrag faller däremot den betydelse som den nu beskrivna prorataberäkningen får för tilläggspensioneringen vid *beräkning av förtids- och efterlevandepension*. Vid beräkningen av det teoretiska beloppet skall nämligen medräknas även år med s.k. antagandepoäng. För att pensionsberäkning med antagandepoäng skall få äga rum fordras enligt 13 kap. 2 § första stycket AFL att den försäkrade antingen vid tidpunkten för pensionsfallet har - eller rätteligen skulle ha haft - en sjukpenninggrundande inkomst som svarar mot en årsinkomst av förvärvsarbete lägst lika med det vid årets ingång gällande basbeloppet eller också kan tillgodoräknas pensionspoäng för två av de fyra åren närmast före året för pensionsfallet. Vid beräkning av det teoretiska beloppet kan alltså antagandepoängberäkning äga rum även om dessa villkor inte är uppfyllda, under förutsättning att den försäkrade omfattas av ett annat lands pensionsförsäkring vid det aktuella tillfället. Vid beräkningen av det faktiska belopp som skall utges från ATP beaktas dock enbart år för vilka den försäkrade tillgodoräknats pensionspoäng innan pensionsfallet inträffade. Eftersom pensionen därvid beräknas som en andel av det teoretiska beloppet kan pension komma att utges med högre belopp än vad som följer av enbart AFLs regler.

Ett exempel kan belysa det nu sagda. En person, som varit försäkrad i sammanlagt nio år, invalidiseras vid 30 års ålder under det tionde förvärvsverksamma året. Av de nio åren har han tillgodoräknats ATP-poäng enbart för de tre första åren och därefter förvärvsarbetat och varit försäkrad i annat EES-land i sex år. Enligt AFL är han berättigad till endast 3/30 av hel förtidspension, eftersom han inte uppfyller villkoren för antagandepoängberäkning (han har varken varit aktuellt försäkrad för ATP eller tillgodoräknats pensionspoäng för två av de fyra sista åren före pensionsfallet). Med tillämpning av EGs förordning 1408/71 skulle han emellertid kunna vara berättigad till 3/9 eller en tredjedel av en hel förtidspension.

EES-avtalet innehåller bl.a. ett tillägg till bilaga 6 till EG-förordningen 1408/71, som innehåller särskilda regler för tillämpningen av vissa medlemsstaters lagstiftningar. För Sveriges vidkommande upptas där en regel med syfte att garantera att de angivna principerna för pensionsberäkning enligt EG-förordningens bestämmelser blir tillämpliga här. Regeln

föreskriver att, vid fastställandet av rätten till förtids- eller efterlevandepension som delvis baseras på framtida antagna försäkringsperioder, en person skall anses uppfylla försäkrings- och inkomstvillkoren i den svenska lagstiftningen om han som arbetstagare eller självständigt förvärvsverksam omfattas av ett försäkringssystem eller ett system som grundas på bosättning i en annan stat, för vilken förordningen gäller. En tillämpning av denna regel på exemplet ovan innebär att personen i fråga skulle såsom s.k. teoretiskt belopp vara berättigad till oavkortad förtidspension från Sverige, eftersom villkoren för antagandepoängberäkning anses uppfyllda.

Det finns dock för närvarande en gräns för det totala pensionsbelopp som kan erhållas från flera länder. Det sammanlagda beloppet får inte överskrida det högsta av de teoretiska belopp som beräknats i något av de aktuella länderna. Om detta belopp överskrids skall pensionerna från vart och ett av länderna sättas ned proportionellt enligt en särskild begränsningsregel i artikel 46. Dessa bestämmelser har nyligen ändrats. I avsnitt 6.7 redovisar vi innebörden av regelsystemet efter dessa ändringar. Närmare regler för beräkningen finns också i tillämpningsförrordningen 574/72 (artikel 15). Det är därför omöjligt att säga hur stor den faktiska förtidspensionen blir i exemplet ovan. De pensionsbelopp som med tillämpning av EG-förordningen skall utbetalas som förtids- eller efterlevandepension blir beroende av storleken av de pensioner som utges enligt lagstiftningen i andra länder, från vilka den försäkrade har rätt till motsvarande förmåner.

EG-förordningens regler om beräkning av pension är komplicerade och för närvarande föremål för revidering. Vi går inte här närmare in på dessa bestämmelser men kommer i avsnitt 6.7 att lämna en något utförligare beskrivning av reglerna och där ytterligare belysa konsekvenserna därav.

Vi vill dock här också erinra om vad vi framhållit i avsnitt 6.2.1 om det önskvärda i att reglerna för antagandepoängberäkning inom ATP ändras, t.ex. så att de motsvarar vad vi föreslår beträffande beräkning av antagen framtida bosättningsstid inom folkpensioneringen.

En tillämpning av EG-förordningen på den svenska tilläggspensioneringen påverkar även de belopp som utges som *barnpension*. Här kan hänvisas till den redogörelse för förordningens regler i detta hänseende som lämnats i avsnitt 6.2.1. Innebörden av dessa regler är i korthet att barnpension antingen utges med ett belopp som inte reduceras på grund av 30-årsregeln (om barnet är bosatt i Sverige) eller inte utges alls (om barnet är bosatt i annat EES-land). Om den avlidne föräldern under sin livstid förvärvsarbetat även utanför EES-området kan dock pensionen 30-delsberäknas. Ibland kan också inträffa att en del av barnpensionen skall utges som ett tilläggsbelopp till barn bosatta utomlands.

I det ovan nämnda tillägget till bilaga 6 till förordning 1408/71 som upptagits i EES-avtalet finns också en bestämmelse som berör möjligheten att tillgodoräknas s.k. *vårdår* inom tilläggspensioneringen. Enligt 11 kap. 6 a § AFL skall en här i riket bosatt förälder, som under större delen av ett kalenderår vårdat ett här bosatt barn under tre års ålder, under vissa förutsättningar tillgodoräknas det året såsom ett vårdår. Sådana år jämsställs vid beräkningen av tilläggspension med år för vilka pensionspoäng

tillgodoräknats. Som villkor gäller att föräldern är försäkrad för ATP och att pensionspoäng inte förvärvats på grund av förvärvsinkomster eller sociala förmåner som föräldrapenning. Enligt bestämmelsen i EES-avtalet skall sådana vårdår kunna tillgodoräknas även om barnet och föräldern är bosatta i en annan EES-stat, under förutsättning att den som vårdar barnet är föräldraledig enligt bestämmelserna i lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. Detta villkor innebär att föräldern måste ha en aktuell anställning i Sverige - eller utomlands under sådana villkor att han eller hon omfattas av svensk lagstiftning - och att anställningen varat antingen sex månader eller sammanlagt minst tolv månader under de senaste två åren före ledighetens början. Den som aldrig tillhört eller lämnat den svenska arbetsmarknaden kan således inte tillgodoräknas vårdår vid bosättning utomlands.

6.6.3 De särskilda bestämmelserna för den s.k. övergångsgenerationen

Vid beräkning av ålderspension från tilläggspensioneringen skall enligt huvudregeln i 12 kap. 2 § första stycket AFL, om pensionspoäng tillgodoräknats den försäkrade för mindre än 30 år, pensionen minskas med 1/30 för varje felande år (den s.k. 30-årsregeln). I pensioneringens inledningsskede har för försäkrad som är svensk medborgare 30-årsregeln ersatts med en 20-årsregel för den som är född något av åren 1896-1914. För den som är född något av åren 1915-1923 fordras, i stället för 30 år, 21 år för den som är född år 1915, 22 år för den som är född år 1916 osv. (15 kap. 1 § AFL). Dessa övergångsregler innebär att personer som är födda år 1914 och senare har möjlighet att förvärva oavkortad pension medan de som är födda åren 1896-1913 maximalt har kunnat få så många 20-delar av full pension som antalet år fr.o.m. år 1960, då ATP tillkom genom ikraftträdandet av 1959 års lag om försäkring för allmän tilläggspensionering, t.o.m. det år då vederbörande fyllde 65 år.

Även för utländska medborgare födda år 1923 eller tidigare gäller särskilda övergångsregler med avseende på pensionsberäkningen (15 kap. 1 a § AFL). Dessa innebär att vid tillämpningen av 30-årsregeln från talet 30 avräknas det antal år före år 1960 för vilka har beräknats till statlig inkomstskatt taxerad inkomst för den försäkrade. Avräkning får dock ske med högst tio år eller, om den försäkrade är född under något av åren 1915-1923, med högst tio år minskade med ett år för varje år som den försäkrade är född senare än år 1914.

Den s.k. likabehandlingsprincipen, som ligger till grund för EGs förordning 1408/71, innebär att personer som omfattas av förordningen och som är bosatta inom en medlemsstats område har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om socialförsäkringsförmåner som den statens egna medborgare (artikel 3). En annan för förordningen grundläggande princip, den s.k. exportabilitetsprincipen, innebär (enligt artikel 10) att bl.a. pensionsförmåner vilka förvärvats enligt en medlemsstats lagstiftning inte får minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med

anledning av att mottagaren är bosatt i en annan medlemsstat. Artikelnen gäller enligt ordalydelsen löpande pensioner. EG-domstolen har emellertid tolkningsvis utvidgat artikelns tillämpningsområde till att gälla även ännu icke beviljade förmåner, dvs. intjänad pensionsrätt.

Därav torde följa att inte endast EES-medborgare som är bosatta i Sverige utan även sådana som bor i annat EES-land kan - om de har omfattats av den svenska tilläggs pensioneringen - kräva att behandlas på samma sätt som svenska medborgare. Visserligen finns det, som ovan nämnts, särskilda övergångsregler också till förmån för utländska medborgare som är födda år 1923 eller tidigare. Dessa har emellertid en annan utformning än de regler som gäller för svenska medborgare och ger inte alltid ett lika förmånligt utfall för enskilda individer.

Det står således klart att bestämmelsen i 15 kap. 1 § AFL - efter det att EG-förordningens regler blivit gällande här i landet - inte kan tillämpas fullt ut enligt sin nuvarande lydelse, då den är inskränkt till att gälla endast svenska medborgare och således strider mot likabehandlingsprincipen. Eftersom denna regel är en övergångsbestämmelse, som numera har fått minskad betydelse i och med att de som omfattas härav redan har uppnått pensionsåldern, bör den utvidgning av regelns tillämpningsområde till att gälla också medborgare i EES-länder som blir följden av att EG-förordningen blir gällande i Sverige kunna accepteras. Någon ändrad lagstiftning erfordras således inte enligt vår mening. Några mer markanta kostnadsökningar torde inte bli följden härav. Här kan erinras om att någon omräkning av utgående pensioner för förfluten tid inte kan ske på grund av en sådan utvidgning. En eventuell förhöjning av pensionen till följd härav kan gälla först fr.o.m. det datum då lagen (1992:000) om samordning av systemen för social trygghet i fråga om personer som flyttar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet träder i kraft.

Vi föreslår alltså här ingen ändring i fråga om övergångsbestämmelserna för svenska medborgare. Genom nyss nämnda lag kommer likabehandlingsprincipen att bli gällande i Sverige och medföra att vid tillämpning av regeln i 15 kap. 1 § AFL full likställighet måste upprätthållas i detta hänseende mellan svenska medborgare och medborgare i andra EES-länder.

6.6.4 ATP-förbindelser

En s.k. ATP-förbindelse kan sägas utgöra ett avtal mellan en arbetsgivare (ibland företrädd av annan) och riksförsäkringsverket, varigenom arbetsgivaren förbinder sig att svara för tilläggs pensionsavgiften (men däremot inte andra socialavgifter) såvitt avser utgiven lön eller annan ersättning i fall då sådan skyldighet inte föreligger enligt lag. Till följd av förbindelsen tillgodoräknas arbetstagaren lönen eller ersättningen som pensionsgrundande inkomst av anställning inom ATP, vilket eljest inte skulle vara fallet.

En ATP-förbindelse avges av arbetsgivaren (eller annan) och skall godkännas av riksförsäkringsverket. Enligt praxis och i enlighet med uttalanden i förarbetena till AFL måste en förbindelse ha en generell

omfattning, dvs. avse samtliga svenska medborgare som sysselsätts i den verksamhet som anges i förbindelsen. En ATP-förbindelse godtas således inte om den anges omfatta endast viss person. Vidare krävs att förbindelsen omsluter ett större antal år. ATP-förbindelse kan ingås med retroaktiv verkan. En förbindelse kan sägas upp av båda parter. Riksför-säkringsverket kan säga upp förbindelsen t.ex. om arbetsgivaren inte fullgör sina skyldigheter, såsom den uppgiftsskyldighet som krävs för bestämmande av avgifter och pensionsgrundande inkomst.

En ATP-förbindelse kan avges i följande fyra situationer.

1. *Svenska medborgare arbetar utomlands för en arbetsgivare, som är bosatt utomlands eller är utländsk juridisk person.*

Arbetstagare i denna situation omfattas av försäkringen för tilläggspension, dvs. de är försäkrade för ATP, men lönen räknas inte som pensionsgrundande inkomst. ATP-förbindelse kan enligt 11 kap. 2 § tredje stycket avges av svenska staten eller en svensk juridisk person, som äger ett bestämmande inflytande över en utländsk juridisk person, varifrån lönen härrör. Den som åtagit sig förbindelsen skall enligt femte stycket nämnda paragraf anses som arbetsgivare.

Möjligheten för svenska staten att avge förbindelse är inte begränsad till fall då det rör sig om uppdrag i utlandet för statens omedelbara räkning. Det är därigenom möjligt att säkra pensionsrätt för svenskar i utlandet vid olika former av internationell verksamhet, exempelvis de svenska handelskamrarna utomlands och den tekniska biståndsverksamheten. Möjlighet ges enligt denna bestämmelse också för svenska företag att teckna förbindelse för svenskar som är anställda hos företagets utländska dotterbolag. För att en förbindelse skall kunna godtas krävs att den avser samtliga svenska medborgare anställda hos dotterbolaget.

2. *Svenska medborgare eller i Sverige bosatta utländska medborgare arbetar för en främmande macts beskickning eller lönade konsulat här i landet eller för en utländsk medborgare som tillhör beskickningen eller konsulatet.*

Arbetstagare i denna situation är försäkrade för ATP men lönen beaktas inte vid beräkningen av pensionsgrundande inkomst enligt huvudregeln härför. Den utländska beskickningen kan enligt 11 kap. 2 § fjärde stycket AFL avge ATP-förbindelse och skall då anses såsom arbetsgivare (jfr under 1). Förbindelsen godtas inte om den avser enbart utländska medborgare. Den måste således avse antingen enbart svenska medborgare eller såväl svenska medborgare som utlänningar. Kravet på en förbindelses generella avfattning anses uppfyllt, om förbindelsen avser samtliga beskicknings- eller konsultsmedlemmar av en viss kategori.

3. *Svenska medborgare arbetar (och är försäkrade) i ett konventionsland för en arbetsgivare som är bosatt i Sverige eller är svensk juridisk person.* I denna situation är arbetstagarna på grund av konventionsbestämmelser inte att anse som försäkrade i Sverige, varför pensionsgrundande inkomst inte skall beräknas för dem (11 kap. 1 § andra stycket AFL). Arbetsgivaren kan avge en ATP-förbindelse enligt 20 kap. 15 § andra stycket första meningen AFL. Det krävs inte att förbindelsen avser alla som

bolaget sänder till konventionsländer. Förbindelsen måste dock avse samtliga arbetstagare som sänds ut till ett visst konventionsland.

4. *Svenska medborgare anställda hos en utländsk juridisk person arbetar och är försäkrade i ett konventionsland.*

Här avses svenskar, som är anställda hos svenska företags utländska dotterbolag och som på grund av konventionsbestämmelser inte anses försäkrade i Sverige. Eftersom de inte är försäkrade, skall pensionsgrundande inkomst inte beräknas för dem. En förbindelse enligt punkt 1 ovan kan därför inte godtas. Enligt 20 kap. 15 § andra stycket andra meningen AFL kan emellertid en svensk juridisk person, som har ett bestämmande inflytande över den utländska juridiska personen, avge en ATP-förbindelse. I likhet med vad som gäller en förbindelse enligt punkt 1 måste förbindelsen avse samtliga svenska medborgare anställda i dotterbolaget.

Det finns i dag ca 360 gällande ATP-förbindelser, varav svenska staten utfärdat 6 och utländska beskickningar i Sverige ett 50-tal. Omkring 250 förbindelser gäller i förhållande till EG- och EFTA-länder. Ungefär två tredjedelar av de förbindelser som utfärdats av svenska juridiska personer/arbetsgivare (totalt ca 300) avser arbete i land med vilket Sverige ingått socialförsäkringskonvention.

En ATP-förbindelse leder - i vart fall när det gäller arbetstagare i konventionsländer - till dubbelförsäkring. Arbetstagaren förvärvar sålunda i regel pensionsrätt både i Sverige och i det land där han förvärvsarbetar. Även om rätt till pension uppkommer i det andra landet på grund av reglerna i det landets lagstiftning eller enligt en konvention mellan det landet och Sverige, kan ofta finnas ett intresse hos arbetstagaren av att få stå kvar i ATP-systemet. Detta gäller - enligt uttalanden i förarbetena till dessa regler - bl.a. beträffande resebyråanställda, som under arbete utomlands ibland kommer att vistas i flera länder under samma år, t.ex. ömsevis i konventionsländer och länder som Sverige inte har ingått någon konvention om social trygghet med.

Det kan enligt vår mening ifrågasättas om möjligheterna att teckna ATP-förbindelse står i överensstämmelse med de principer som ligger till grund för EGs förordning 1408/71. Enligt huvudregeln i artikel 13.1 i förordningen skall personer för vilka förordningen gäller omfattas av lagstiftningen i endast en medlemsstat. I artikel 15 stadgas dock vissa undantag såvitt avser frivillig försäkring eller frivillig fortsättningsförsäkring.

När EG-förordningen blir gällande i Sverige och dess bestämmelser - på motsvarande sätt som i dag gäller i fråga om konventioner - får företrädare framför reglerna i AFL innebära det att arbetstagare, som enligt förordningen omfattas av lagstiftningen i ett annat land, inte kan anses som försäkrade enligt 1 kap. 3 § AFL, varför någon pensionsgrundande inkomst inte heller kan beräknas för dem enligt 11 kap. 2 § AFL. Sådana arbetstagare skulle således inte kunna omfattas av en ATP-förbindelse utfärdad med stöd av reglerna i sistnämnda paragraf (de situationer som beskrivits under punkterna 1 och 2 ovan). Situationen är i dessa fall närmast att jämföra med vad som nämns under punkterna 3 och 4 ovan, dvs. sådana situationer då ATP-förbindelse kan ingås med stöd av 20 kap.

15 § andra stycket AFL. En sådan förbindelse förutsätter dock att arbetstagaren inte skall vara försäkrad enligt AFL på grund av en överenskommelse som regeringen träffat med främmande makt, en konvention (20 kap. 15 § första stycket). EES-avtalet kan i sig inte definieras som en konvention, varför inte heller en förbindelse enligt 20 kap. 15 § andra stycket AFL torde kunna omfatta här ifrågavarande arbetstagare. Det skulle således kunna hävdas att riksförsäkringsverket, när EGs regelsystem blir gällande i Sverige, på eget initiativ skulle kunna säga upp ATP-förbindelser som omfattar personer som enligt EG-förordningen tillhör ett annat lands socialförsäkringssystem, eftersom förutsättningar för förbindelsens giltighet ej längre föreligger.

En annan fråga är om möjlighet bör finnas att för framtiden träffa förbindelse för arbetstagare som enligt EGs regler omfattas av ett annat lands lagstiftning. Som tidigare nämnts finns regler i artikel 15 i förordning 1408/71 som behandlar frivillig försäkring. Principen är här att om tillämpningen av två eller flera medlemsstaters lagstiftningar medför dubbelförsäkring enligt ett obligatoriskt försäkringssystem och ett system för frivillig försäkring, personen i fråga skall omfattas endast av det obligatoriska försäkringssystemet. Och om dubbelförsäkring uppkommer enligt två eller flera system för frivillig försäkring kan han omfattas endast av ett av dessa (artikel 15.2). När det gäller invaliditet, ålderdom och dödsfall (pensioner) kan han emellertid ansluta sig till en medlemsstats system för frivillig försäkring eller frivillig fortsättningsförsäkring, även om han omfattas av en annan medlemsstats obligatoriska försäkring, i den mån en sådan dubbelförsäkring uttryckligen eller underförstått är tillåten i den förstnämnda medlemsstaten (artikel 15.3).

Att dubbelförsäkring är tillåten enligt den svenska pensionslagstiftningen kan utläsas av bestämmelserna i 20 kap. 15 § andra stycket AFL om ATP-förbindelse för svenska medborgare som arbetar utomlands och som på grund av konventionsbestämmelser inte skall vara försäkrade enligt AFL (jfr under punkterna 3 och 4 ovan). Anledningen till att de inte är försäkrade för svensk tilläggs pension är att de enligt en konvention är omfattade av motsvarande lagstiftning i ett annat land. Reglerna infördes genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1985. Av förarbetena till lagstiftningen (prop. 1984/85:78 sid. 109) framgår att skälet till att svenska medborgare på detta sätt fick möjlighet att kvarstanna i ATP-systemet var att det i vissa fall kan vara komplicerat att beräkna vilket skydd den utländska pensioneringen ger, trots att konventionerna garanterar att en exportabel pension kommer att utgå från konventionslandet i vart fall om arbetet där varat minst ett år. Departementschefen ansåg visserligen att detta inte var någon idealisk lösning, eftersom den leder till dubbelförsäkring. Han hänvisade dock till att lösningen bygger på frivillighet från den avgiftsbetalande arbetsgivarens sida och därför borde kunna godtas. Det hänvisades också till att konventionernas regler inte borde lägga hinder i vägen för detta, eftersom arbetstagarnas tillhörighet till lagstiftningen i det andra landet inte påverkas. Av uttalanden i förarbetena framgår också att lagstiftningen var tänkt som en temporär åtgärd i avvaktan på att regler med motsvarande innehåll skulle tas in i

socialförsäkringskonventionerna. Lagregeln skulle således fungera som en utfyllnad av bestämmelserna i redan ingångna konventioner och var tänkt att kunna upphävas vid den tidpunkt då de äldre konventionerna kunnat revideras.

Enligt vår bedömning är det tveksamt om de möjligheter som enligt AFL föreligger för arbetstagare, som enligt förordningen omfattas av ett annat EES-lands pensionslagstiftning, att genom ATP-förbindelse tillhöra den svenska tilläggspensioneringen står i överensstämmelse med reglerna i EGs förordning 1408/71. Av betydelse härför är om ATP-förbindelserna kan ses som en form av frivillig försäkring. Detta kan enligt vår mening sättas i fråga, bl.a. eftersom förbindelserna tecknas av arbetsgivare och arbetstagarna inte har något inflytande över om de skall vara försäkrade för ATP eller ej. Någon bestämd slutsats vill vi dock inte ange här. Inte heller föreslår vi någon ändrad lagstiftning.

Härvid är emellertid att beakta att, i den mån ATP-förbindelser kommer att tecknas också efter EG-reglernas ikraftträdande, kravet på svenskt medborgarskap inte kan upprätthållas fullt ut i förhållande till personer som omfattas av EG-förordningen. Detta följer av den s.k. likabehandlingsprincipen (artikel 3), som innebär att personer som omfattas av förordningen och som är bosatta i en annan medlemsstat skall ha samma skyldigheter och rättigheter som värdlandets egna medborgare har enligt landets lagstiftning. Kravet på svenskt medborgarskap skulle alltså inte kunna upprätthållas när det gäller sådana utländska medborgare som är bosatta i Sverige men är försäkrade i ett annat land. Den allmänna principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet som ligger till grund för förordningen skulle härutöver kunna åberopas som stöd för att hävda att kravet på svenskt medborgarskap inte heller kan upprätthållas när det gäller sådana arbetstagare som är bosatta utomlands men som tidigare omfattats av den svenska tilläggspensioneringen (jfr artikel 9 som föreskriver att ett krav på bosättning i landet som villkor för anslutning till frivillig försäkring inte gäller personer som är bosatta i en annan medlemsstat och som tidigare har omfattats av lagstiftningen i ifrågavarande land).

Vi har under vårt arbete mot bakgrund bl.a. av det ovan anförda ifrågasatt om möjligheterna att träffa ATP-förbindelse över huvud taget bör finnas kvar. Vi har emellertid inte haft tid eller möjlighet att utreda alla konsekvenser som ett avskaffande härav skulle innebära. Vi anser det också ligga något vid sidan av vårt uppdrag att närmare utreda frågan och lägga fram förslag i den antydda riktningen. Frågan bör emellertid, enligt vår mening, så snart som möjligt tas upp till prövning i ett annat sammanhang.

I vad mån våra förslag när det gäller folkpensioneringen bör få konsekvenser vad avser avgiftsskyldigheten vid ATP-förbindelse är också en fråga som vi diskuterat men funnit ligga utanför vårt utredningsuppdrag. Det bör emellertid anmärkas att vårt förslag i fråga om den ATP-anknutna intjänanderegeln inom folkpensioneringen innebär att arbetstagare, som omfattas av en sådan förbindelse, kommer att intjäna rätt även till folkpension. Sådan rätt finns för övrigt redan i dag när det gäller

reglerna i nuvarande 5 kap. 2 § AFL om exporträtt av folkpension för svenska medborgare. Vi anser därför att tungt vägande skäl talar för att det införs en skyldighet för arbetsgivare som ingått en ATP-förbindelse att betala även folkpensionsavgifter på arbetstagarens inkomster. Som nyss sagts redovisar vi emellertid inte något lagförslag med denna innebörd.

6.7 Regler om samordning med utländsk pension

6.7.1 Samordning enligt AFL

De konventioner på socialförsäkringens område som Sverige ingått med andra länder har till syfte att samordna den svenska försäkringen med andra länders försäkringar till undvikande av luckor och dubbelersättningar i enskildas - svenskers och utlänningars - försäkringsskydd. I dessa konventioner har man emellertid inte kunnat lösa alla samordningsproblem på pensioneringens område. En kompletterande möjlighet att undvika fall av dubbelpensionering ges i en regel i 17 kap. 5 § AFL. Enligt denna paragraf skall, i den mån regeringen så förordnar, pension enligt utländsk lagstiftning avdragas från pension som utges enligt AFL.

Med stöd av denna paragraf har regeringen i förordningen (1979:131) om beräkning av folkpension i vissa fall föreskrivit att pension enligt utländsk lagstiftning skall vid beräkning av folkpensionsförmån enligt AFL likställas med ATP. En utländsk pension beaktas alltså på samma sätt som svensk ATP vid beräkning av barnpension, barntillägg, pensionstillskott och de inkomstprövade folkpensionsförmånerna KBT och hustrutillägg.

6.7.2 Samordning enligt EGs förordning 1408/71

EGs förordning 1408/71 har till syfte att samordna medlemsstaternas lagstiftningar på socialförsäkringens område för förvärvsarbete som flyttar mellan olika länder inom gemenskapen så att de som utnyttjar möjligheten till fri rörlighet på arbetsmarknaden inte på grund härav går miste om rättigheter som de eljest skulle kunna erhålla. I avsnitt 4.2 har vi lämnat en översiktlig beskrivning av reglerna i förordningen.

Enligt EGs regelsystem sker samordningen vad gäller pensioner enligt den s.k. proratatemporis-principen. Den innebär att pension utges i förhållande till den försäkrings- eller bosättningstid som tillgodoräknats i varje land. Principen skall ses mot bakgrund av förordningens regler om pension. Enligt dessa regler skall en förvärvsarbetande ha rätt till pension från vart och ett av de länder där han varit yrkesverksam. När han når pensionsåldern, skall han således inte uppbära pension från endast ett land, utan hans totala pension skall bestå av pensionsdelar från varje land där han varit förvärvsarbetande.

I en del länder, bl.a. i Sverige, finns krav på en viss minsta försäkringstid för att rätt till pension skall föreligga. Om den förvärvs-

arbetande inte uppfyller ett sådant villkor, har han inte rätt till pension enligt den nationella lagstiftningen ensam. I en sådan situation leder den s.k. sammanläggningsprincipen till att han likväl skall kunna få rätt till en viss pension. Om den förvärvsarbetande har omfattats av lagstiftningen i en annan medlemsstat under den tid som saknas för att kvalifikationstiden skall vara uppfylld, skall försäkrings- eller bosättningsperioder i andra medlemsstater beaktas som om de var perioder som tillgodoräknats enligt ifrågavarande lands lagstiftning. Om den förvärvsarbetandes tillgodoräknade perioder i andra medlemsstater sammanlagda med hans perioder i ifrågavarande stat överstiger den minsta försäkringstid som krävs enligt lagstiftningen i denna stat, har det därmed "öppnats rätt" till pension (artikel 45.1).

Om en förvärvsarbetande har omfattats av lagstiftningen i två eller flera medlemsstater skall hans pensioner beräknas enligt förordningens särskilda regler härför (avsnitt III kapitel 3). Enligt dessa skall först beräknas vad han är berättigad till om pensionen beräknas uteslutande efter de regler som gäller enligt den nationella pensionslagstiftningen ("nationell pension"). Därefter beräknas vad som skulle utgå med tillämpning av den s.k. proratatemporis-principen ("prorata-pension"). Slutligen jämförs dessa belopp med varandra och det högsta av de två beloppen utgör den pension som skall utges från ifrågavarande stat (artikel 46.1).

Prorata-pensionen beräknas på följande sätt (artikel 46.2). Först beräknas hur stor pension den förvärvsarbetande skulle få enligt ett visst lands lagstiftning, om samtliga försäkrings- eller bosättningsperioder som fullgjorts i de medlemsstater där han har varit förvärvsverksam hade fullgjorts enligt detta lands lagstiftning. Detta pensionsbelopp kallas det teoretiska beloppet. Med utgångspunkt från detta beräknas den faktiska pensionen som en andelpension (prorata-pension) utifrån förhållandet mellan den förvärvsarbetandes försäkrings- eller bosättningstid i det aktuella landet och hans totala försäkrings- eller bosättningstid som ligger till grund för beräkningen av det teoretiska beloppet. Detta bråktal multipliceras därefter med det teoretiska beloppet. Om den totala försäkrings- eller bosättningstiden är längre än den maximiperiod som krävs för rätt till oreducerad förmån enligt lagstiftningen i något av länderna, skall beräkningen i detta land i stället göras utifrån denna maximiperiod. I avsnitt 6.7.3 redovisas ett exempel som är avsett att illustrera dessa beräkningsregler.

En pensionsberäkning enligt dessa regler skall göras i vart och ett av de länder vilkas pensionslagstiftning den förvärvsarbetande varit omfattad av. Den förvärvsarbetandes pension är således sammansatt av (del)pensioner från vart och ett av de länder vilkas lagstiftning han omfattats av. Sammanläggnings- och proratatemporis-principerna kan härvid leda till att pension kommer att utges med lägre belopp än vad som följer av den nationella lagstiftningen. T.ex. kan enligt AFL utges en minsta tilläggspension som motsvarar $\frac{3}{30}$ av en oreducerad pension och enligt våra förslag en minsta folkpension om $\frac{3}{40}$ av hel folkpension. Med tillämpning av EG-förordningen blir motsvarande andelar $\frac{1}{30}$ resp. $\frac{1}{40}$.

I tillämpningsförfordningen 574/72 ges närmare anvisningar om beräkningsförfarandet i situationer då *försäkringsperioder i olika länder sammanfaller*. Detta kan inträffa t.ex. vid beräkning av svensk förtids- eller efterlevandepension när hänsyn skall tas till försäkringstid efter pensionsfallet. Inom ATP kan pensionen beräknas med s.k. antagandepoäng och enligt våra förslag i detta betänkande skall också folkpensionen i framtiden kunna beräknas på grundval av antagen framtida bosättningstid. I vissa andra länder, t.ex. Norge, Finland och Tyskland, finns regler för beräkning av pension vid invaliditet och dödsfall som liknar dem som finns inom det svenska ATP-systemet. Detta innebär att pensionen beräknas dels på faktiska år inom det aktuella systemet, dels - om vissa förutsättningar är uppfyllda - på år mellan pensionsfallet och t.ex. den allmänna pensionsåldern. Detta kan i vissa situationer leda till en betydande överkompensation framför allt för yngre pensionstagare.

I tillämpningsförfordningen (artikel 15.1 d) föreskrivs därför att vid beräkningen av det teoretiska och det faktiska förmånsbeloppet enligt artikel 46.2 a och b i förordningen 1408/71 skall varje period som betraktas som likställd med en försäkrings- eller bosättningsperiod enligt två eller flera medlemsstaters lagstiftningar beaktas endast i den stat där den försäkrade senast var obligatoriskt försäkrad. Denna regel träder in när en sammanläggning med försäkringstider i annat land krävs för att villkoren för beräkning av framtida försäkringstid skall vara uppfyllda. Om den försäkrade enbart med stöd av svensk lagstiftning har rätt till beräkning av antagandepoäng eller antagen framtida bosättningstid, skall alltså den nationella pensionen alltid beräknas på grundval av sådan "fiktiv" tid och blir reglerna i artikel 15 i förordningen 574/72 inte tillämpliga.

Det finns emellertid för närvarande en allmän begränsningsregel i förordningen som är avsedd att förhindra överkompensation (artikel 46.3). Utgångspunkten för denna regel är att den förvärvsarbetande genom att tillgodoräknas försäkrings- eller bosättningstid i flera länder inte skall kunna erhålla en högre pension än vad som skulle vara fallet om hela tiden fullgjorts i ett enda land. I pensionsreglerna i förordningen ingår vidare en bestämmelse om att de sammanlagda (del)pensionerna inte får överstiga det högsta av de teoretiska belopp som beräknats för den pensionsberättigade. Om pensionerna sammanlagda överstiger det högsta teoretiska beloppet, skall enligt bestämmelserna i artikel 46.3 pensionerna reduceras enligt särskilda regler.

De nu nämnda beräkningsreglerna skall, när EGs förordningar 1408/71 och 574/72 blir gällande i Sverige till följd av EES-avtalet, användas vid beräkning av ålders-, förtids- och efterlevandepension (till änkor och änklings) från såväl folk- som tilläggspensioneringen. De tillämpas dock inte i fråga om barntillägg till pensioner eller barnpensioner, för vilka gäller särskilda regler (se avsnitt 6.2.1, 6.2.3 och 6.6.2). Det finns också andra regler om beräkning av förtids/invalidpension, men dessa regler kommer - om vårt förslag i fråga om folkpensioneringen genomförs - inte att ha betydelse för pensioner enligt svensk lagstiftning.

Som vi anmärkt i avsnitt 4.2 har EG-domstolen i flera domar förklarat en tillämpning av artikel 46.3 i förordningen 1408/71, som leder till nedsättning av den pension som en person har rätt till enligt nationell lagstiftning, vara oförenlig med artikel 51 i Romfördraget. Med anledning bl.a. härav har nyligen beslutats vissa ändringar i förordningarna 1408/71 och 574/72. Vi har i avsnitt 4.2 gett en översiktlig beskrivning av innebörden av dessa ändringar. I avsnitt 6.7.4 nedan avser vi att något mer utförligt försöka redogöra för det nya regelsystemet.

6.7.3 Exempel på beräkning av pensioner enligt EGs förordning 1408/71

Här redovisas ett teoretiskt exempel för att belysa de regler om beräkning av pension för vilka redogjorts i föregående avsnitt. Vad som faktiskt gäller enligt pensionslagstiftningen i de länder som valts i exemplet och vilka pensionsbelopp som i realiteten utges har här inte beaktats.

Exempel: En arbetstagare eller egenföretagare har varit försäkrad (varit bosatt och förvärvsarbetat) i

Frankrike	i 10 år
Danmark	i 20 år
<u>Sverige</u>	<u>i 5 år</u>
totalt	35 år

Det förutsätts att det i Frankrike gäller en regel om 15 års kvalifikationstid för rätt till ålderspension. I den danska och den svenska lagstiftningen uppställs krav på en minsta försäkringstid om tre år.

Enligt förordningen 1408/71 skall i Frankrike först beräknas pension uteslutande enligt fransk lagstiftning, dvs. utan beaktande av förordningens regler i övrigt. Eftersom det här förutsätts gälla en kvalifikationstid om 15 år för rätt till pension, är personen i exemplet inte berättigad till en fransk nationell pension, eftersom hans försäkringstid i Frankrike uppgår till endast tio år. Sammanläggningsprincipen leder emellertid till att han likväl får rätt till pension eftersom försäkringstiden i Frankrike sammanlagd med försäkringstiderna i Danmark och Sverige överstiger kvalifikationstiden. Den franska pensionsinstitutionen skall därför beräkna den pension som den här aktuella pensionären skulle ha varit berättigad till enligt fransk lagstiftning om samtliga försäkringsperioder (35 år) hade fullgjorts i Frankrike. Detta belopp förutsätts utgöra 45 000 kr. På grundval av detta teoretiska belopp beräknas den faktiska pensionen. Denna utgör så stor andel av 45 000 kr som motsvarar förhållandet mellan den förvärvsarbetandes försäkringstid i Frankrike och hans totala försäkringsperiod eller $10/35 \times 45\,000\text{ kr} = 12\,857\text{ kr}$. Denna pension kallas också prorata-pension.

På motsvarande sätt beräknas pensionen enligt dansk lagstiftning. Personen i exemplet är enligt lagen om social pension berättigad till 20/40 av en oavkortad pension, som förutsätts utgöra 50 000 kr. Den nationella

pensionen utgör således $20/40 \times 50\,000 \text{ kr} = 25\,000 \text{ kr}$. Den danska pensionsinstitutionen skall emellertid beräkna även ett teoretiskt belopp och en prorata-pension. Det teoretiska beloppet utgör den pension som utges efter 35 års försäkringstid i Danmark, dvs. $35/40 \times 50\,000 \text{ kr}$ eller 43 750 kr. Prorata-pensionen utgör $20/35 \times 43\,750 \text{ kr} = 25\,000 \text{ kr}$. Prorata-pensionen och den nationella pensionen är således lika stora, och fråga uppkommer därför inte om att utge den högsta av pensionerna.

Också den svenska pensionen skall beräknas på detta sätt. Även här kan beräknas en nationell pension, eftersom kravet på en minsta försäkringstid om tre år är uppfyllt. Den svenska pensionen från folk- och tilläggspensioneringen beräknas till 5/30 av en oavkortad pension, som också antas utgöra 50 000 kr, och uppgår således till 8 333 kr. Den teoretiska pensionen beräknas därefter med utgångspunkt från 30 års försäkringstid i stället för den totala perioden om 35 år, eftersom denna försäkringstid utgör den maximiperiod som enligt svensk lagstiftning krävs för rätt till oavkortad förmån i detta fall. Det teoretiska beloppet utgör således 50 000 kr och prorata-pensionen 5/30 (i stället för 5/35) härav eller 8 333 kr, dvs. samma belopp som den nationella pensionen.

Sammanfattningsvis är personen i exemplet berättigad till följande pensionsbelopp från

Frankrike	12 857 kr
Danmark	25 000 kr
<u>Sverige</u>	<u>8 333 kr</u>
totalt	46 190 kr

Det sammanlagda pensionsbeloppet i detta exempel överstiger inte det högsta teoretiska beloppet, som utgör 50 000 kr. De särskilda regler som fortfarande gäller för nedsättning av de sammanlagda pensionerna till högsta teoretiska belopp blir här inte aktuella att tillämpa.

Exemplet illustrerar också det faktum att en tillämpning av proratatemporis-principen inte kommer att leda till att det från den svenska folk- och tilläggspensioneringen skulle behöva utges större pensionsbelopp än vad som följer av reglerna i AFL (om vårt förslag i fråga om folkpensioneringen genomförs), eftersom det för rätt till oavkortad pension är tillräckligt med 30 år med ATP-poäng. Däremot kommer Sverige att få svara för en oproportionerligt stor andel av den samlade pensionen till personer som förvärvsarbetat i flera länder, eftersom 30 år internationellt sett är en kort intjänandetid.

6.7.4 Ändringar av samordningsreglerna i EGs förordning 1408/71

Som vi beskrivit översiktligt ovan och i avsnitt 4.2 har nyligen beslutats en del ändringar och tillägg såvitt gäller reglerna för beräkning av pensioner och sammanträffande av förmåner i EG-förordningarna 1408/71 och 574/72. Dessa ändringar har ännu inte trätt i kraft men kan förväntas

göra det inom den närmaste framtiden. I det följande lämnar vi en översiktlig redogörelse för en del av de nya reglerna i förordningarna.

Som en bakgrund ger vi först en kortfattad beskrivning av de metoder som tillämpas för beräkning av invalid- och efterlevandepensioner enligt olika EG-länders pensionslagstiftningar. Dessa kan förenklat sägas vara uppbyggda enligt endera av följande tre modeller.

A. *Sjukförsäkringsmodellen*. Invalid-och/ellerefterlevandepensioneringen är snarare en del av sjukförsäkringen än en variant av ålderspensioneringen. Detta innebär att invalidpensioner (och efterlevandepensioner) inte är beroende av försäkringstidens längd utan avgörande är att personen i fråga är aktuellt försäkrad vid den tidpunkt då risken materialiseras, dvs. vid pensionsfallet. I vissa länder kan dessutom krävas försäkring under en viss bestämd tid omedelbart före pensionsfallet.

Syftet med pensionsordningar enligt denna modell är att ge full kompensation till personer som omfattas av försäkringen vid pensionsfallet. De ger däremot inget skydd för personer som inte längre är täckta av försäkringen. Denna typ av lagstiftning finns såvitt gäller invalidpensioneringen i Belgien, Frankrike, Spanien, Irland, Storbritannien och Nederländerna (där även för efterlevandepension).

B. *Modell med tillbakaräkning*. Utmärkande för lagstiftning enligt denna modell är att pensionernas belopp varierar med försäkringstidens längd. I regel utges pension, om viss kvalifikationstid är fullgjord, oberoende av om personen i fråga är aktuellt försäkrad vid tidpunkten för pensionsfallet eller ej.

Syftet med pensionsordningar enligt denna modell är att ge kompensation som mer eller mindre står i proportion till erlagda avgifter. Modellen tillämpas i fråga om ålderspension i alla EGs medlemsländer, efterlevandepension i alla länderna (med undantag för Nederländerna, Tyskland och Luxemburg) samt invalidpension i Danmark, Grekland, Italien och Portugal.

C. *Modell med framräkning*. Denna modell motsvarar modell B men dessutom kan gottskrivas pensionsrätt för framtida försäkringstid. Pensionernas storlek är sålunda beroende inte bara av faktiska försäkringsperioder före pensionsfallet utan också av gottskrivna perioder för tiden mellan pensionsfallet och viss senare tidpunkt (t.ex. gränsen för ålderspension). Det svenska ATP-systemets regler för antagandepoängberäkning, liksom de regler vi nu föreslår för beräkning av antagen framtida försäkringstid inom folkpensioneringen, kan sägas vara uppbyggda enligt denna modell.

Den tillämpas i fråga om invalid- och efterlevandepension i Tyskland och Luxemburg.

Tillämpningen på personer som flyttar mellan länder av reglerna för invalid- eller efterlevandepensioner enligt lagstiftningarna i länder som har olika modeller för sina pensionssystem, liksom en tillämpning av bestämmelserna i EG-förordningen 1408/71 beträffande sammanläggning och prorata-beräkning, kan leda till mindre tillfredsställande konsekvenser. I vissa situationer kan en person få rätt till två oavkortade eller närmast oreducerade pensioner, medan en annan person kan riskera att inte få

någon pension alls eller bara en mycket begränsad pension. Såväl över- som underförsäkring kan alltså bli fallet. Konsekvenserna blir olika allt efter om två pensioner enligt modell A sammanträffar, om detta sker beträffande två pensioner enligt modell B eller C eller om en pension enligt modell A sammanträffar med en pension enligt modell B eller C. Detta har gett upphov till problem och är en orsak till de regler som upptagits i förordningen 1408/71 om sammanträffande och beräkning av pension. Det är också dessa förhållanden som är grunden till de nyligen beslutade ändringarna i förordningen.

En grundläggande princip bakom det nya regelsystemet i EGs förordning 1408/71 är att det måste ankomma på den nationella lagstiftningen i varje medlemsstat att uppställa regler om minskning av pensionsförmåner med hänsyn till att pensionstagaren samtidigt har rätt till annan pension eller annan social förmån. I den mån sådana regler medger reduktion av nationell pension med hänsyn till andra nationella förmåner kan - inom vissa gränser - motsvarande regler uppställas med avseende på förmåner som förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning. I avsaknad av nationella regler med sådan innebörd finns inga möjligheter att sätta ned en pension som bestämts utan tillämpning av EG-förordningens regler, en s.k. nationell pension. Bestämmelser med sikte på den situationen faller det utanför EGs kompetens att uppställa. En annan princip bakom de nya reglerna är att, om nationella regler inkl. bestämmelser om samordning med andra förmåner intagna i den nationella lagstiftningen ger ett mindre förmånligt resultat än en tillämpning av sammanläggnings- och proratatemporis-principerna i förordningen 1408/71, förordningens regler skall användas.

Av betydelse för de nya reglerna är den skillnad som görs mellan förmåner av samma slag och förmåner av ett annat slag. Med sammanträffande av förmåner av samma slag förstås vid tillämpning av kapitel 3 i förordningen sammanträffande av invalidförmåner, ålderspensioner och efterlevandepensioner som är beräknade eller utgivna på grundval av perioder för försäkring eller bosättning fullgjorda av en och samma person. Med sammanträffande av förmåner av ett annat slag förstås sammanträffande av förmåner som inte är av samma slag eller med inkomster i olika former.

I artiklarna 37-39 ges bestämmelser beträffande beräkning av invalidpensioner i fall då den berättigade omfattats enbart av lagstiftningar av modelltyp A. Dessa regler skall här inte beröras.

Artikel 40 och följande upptar bestämmelser om beräkning av invaliditetsförmåner i fall då en anställd eller egenföretagare har omfattats av lagstiftningar av modelltyp B eller C eller har omfattats av sådan lagstiftning jämte lagstiftning enligt modell A. Liksom gäller för närvarande skall i sådana fall som huvudregel gälla att invaliditetsförmånerna skall som huvudregel beräknas enligt samma bestämmelser som för ålders- och efterlevandepensioner. I vissa situationer då den anställde eller egenföretagaren var aktuellt försäkrad för invaliditetsförmån enligt en lagstiftning av modelltyp A skall dock reglerna härför tillämpas.

I artikel 46 har upptagits nya bestämmelser om i vilken utsträckning nationella regler om sammanträffande av förmåner får tillämpas. Enligt denna artikel skall fortfarande gälla som huvudregel att, om en person uppfyller villkoren för rätt till pension från ett land utan att försäkrings- eller bosättningstider i flera länder behöver läggas samman, en beräkning skall göras av dels en pension beräknad uteslutande enligt den nationella lagstiftningen, dels en prorata-beräknad pension enligt bestämmelserna i kapitel 3. Pensionstagaren skall sedan erhålla den högsta av dessa pensioner.

Om emellertid beräkningarna av pension uteslutande enligt nationell lagstiftning och av prorata-beräknad pension leder till ett identiskt resultat eller om prorata-pensionen blir lägre, kan en medlemsstat avstå från att företa en prorata-beräkning med tillämpning av förordningens regler. Detta är emellertid möjligt endast under förutsättning att den ifrågavarande medlemsstatens lagstiftning inte innehåller några regler om reducering av pensioner med hänsyn till samtidigt utgående förmåner av samma slag eller förmåner av ett annat slag (jfr ovan). Undantag från kravet på prorata-beräkning får också göras på villkor att den nationella lagstiftningen visserligen innehåller regler om samordning med förmåner av ett annat slag eller med inkomst men dessa har sådan utformning att minskning med hänsyn till sådana förmåner görs enbart med en andel av dem som motsvarar försäkrings- eller bosättningstid i det medlemslandet. Detta sistnämnda undantag tar särskilt sikte på den danska lagstiftningen och de regler som där gäller för prövningen av sociala pensioner mot inkomster.

I en ny bilaga 4 C till förordningen 1408/71 har för varje medlemsstat förtecknats de situationer i vilka en prorata-beräkning av pensioner inte behöver göras.

En ny artikel 46a upptar allmänna bestämmelser med avseende på regler i medlemsstaternas lagstiftning om minskning, indragning eller innehållande av ålders-, invalid- eller efterlevandeförmåner (fall av s.k. överlappning). Här slås fast att det är bara i fall då en medlemsstats nationella lagstiftning uttryckligen medger det som rätt föreligger att tillämpa bestämmelser däri om minskning m.m. med hänsyn till inkomster som erhålls eller andra förmåner som har förvärvats i en annan medlemsstat. Däremot kommer i förordningen 1408/71 för framtiden inte att finnas några sådana regler om reduktion av pensionsförmåner i överlappningssituationer.

I en ny artikel 46b ges sedan särskilda bestämmelser om sammanträffande av förmåner av samma slag från två eller flera medlemsstater. Tillämpningen av nationella regler härom tillåts bara i vissa speciella situationer. Inledningsvis slås fast att en medlemsstats regler om minskning m.m. med hänsyn till att pensionstagaren har rätt till en förmån av samma slag inte kan tillämpas i fråga om prorata-beräknad pension. När det gäller pension beräknad uteslutande med tillämpning av ett medlemslands egen lagstiftning (s.k. nationell pension) får regler i den nationella lagstiftningen om minskning, indragning eller innehållande med hänsyn till en förmån av samma slag tillämpas enbart för att undvika en obefogad överlappning av pensioner. Detta är fallet i situationer då en pension som är av modelltyp

A (se ovan), dvs. vars storlek är oberoende av försäkrings- eller bosättningstidens längd, sammanträffar med en pension enligt modelltyp B eller C. Vidare är minskning m.m. av en nationell pension tillåten i situationer då en pension av modelltyp C, dvs. vars storlek grundats på gottskriven framtida försäkringstid, sammanträffar med en pension från annat land som också är modelltyp C. I denna situation, som alltså tar sikte på bl.a. förtidspensioner med en utformning som det svenska ATP-systemets, förutsätts att medlemsländerna kan ingå bilaterala eller multilaterala avtal upptagande bestämmelser till förhindrande att en och samma gottskrivna period tas i beaktande i flera länder samtidigt. I en ny bilaga 4 D har förtecknats de förmåner och de avtal som faller inom tillämpningsområdet för denna bestämmelse. Slutligen tillåts tillämpning av nationella regler om minskning m.m. i fall då en pension enligt modell C sammanträffar med en pension enligt modell A.

Artikel 46c, som också är ny, innehåller bestämmelser som syftar till att begränsa tillämpningen av nationella regler om sammanträffande med förmåner av ett annat slag eller med annan inkomst i fall då två eller flera medlemsstater berörs. I fråga om s.k. nationella pensioner föreskrivs att, om utbetalningen av förmåner av ett annat slag eller av annan inkomst medför samtidig minskning av två eller flera nationella pensioner, det belopp som inte skall utges skall delas med det antal pensioner som är föremål för minskningen. Beträffande prorata-pensioner föreskrivs att förmåner av ett annat slag eller annan inkomst skall tas i beaktande vid minskningen m.m. enbart till en del som motsvarar den andel med vilken pensionen har beräknats vid tillämpning av förordningens bestämmelser om prorata-beräkning. Detsamma gäller beträffande andra bestämmelser i den nationella lagstiftningen till förhindrande av överlappning, t.ex. trösklar och tak av olika slag. I artikeln upptas vidare särskilda regler för det fall att pensionstagaren erhåller såväl en nationell pension från ett land som en prorata-beräknad pension från ett annat land.

Ett fjärde stycke innehåller regler av innebörd att, om ett medlemslands lagstiftning upptar bestämmelser att förmåner av ett annat slag eller annan inkomst skall beaktas bara med en viss andel vid tillämpningen av regler mot sammanträffande och denna andel motsvarar förhållandet mellan å ena sidan försäkringstiden i det landet och å andra sidan den totala försäkringstiden i alla medlemsländer, de ovan beskrivna reglerna inte behöver tillämpas.

I femte stycket i artikel 46c föreskrivs slutligen att bestämmelserna i artikeln gäller i tillämpliga delar också för det fall att den nationella lagstiftningen innehåller regler som innebär att pension inte kan beviljas den som erhåller en förmån av ett annat slag eller annan inkomst.

De bestämmelser som för närvarande är intagna i artikel 46.2 c och d har i samband med ändringen flyttats till att utgöra artikel 47.1 a och b. De avser bl.a. den situationen att medlemsstaten uppställer en maximiperiod som är tillräcklig för rätt till oavkortad pension (se avsnitt 4.2).

6.7.5 Våra överväganden och förslag

Som vi beskrivit i det föregående upptas i EGs förordning 1408/71, både i nuvarande och i den ändrade lydelse som snart träder i kraft, en del bestämmelser med avseende på s.k. överlappning av pensioner med andra pensioner, andra sociala förmåner eller inkomster av annat slag. Reglerna, som är tämligen omfattande och rätt komplicerade, har till syfte att förhindra att migrerande anställda och egenföretagare drabbas otillbörligt i pensionshänseende av sådana nationella regler, som har till ändamål att hindra överförsäkring eller att dubbla förmåner på annat sätt utges.

Det hade varit önskvärt att vi hade företagit en mer systematisk och heltäckande genomgång av bestämmelserna i EG-förordningen och försökt applicera dem på den nuvarande och den av oss föreslagna lagstiftningen för den allmänna pensioneringen i Sverige. Av olika skäl har detta emellertid inte varit möjligt för oss. En anledning är att vi haft bara en begränsad tid till förfogande för fullgörandet av utredningsuppdraget och att det av tidshänsyn inte varit möjligt att göra en sådan genomgång. Härtill har bidragit att det varit först i slutskedet av vårt arbete som vi fått del av de ändringar som nyligen gjorts av EG-förordningens bestämmelser i här berörda hänseenden. En annan orsak är, som vi utvecklar i det följande, att de problem och de frågor som uppkommer i detta sammanhang i mycket är av en karaktär som inte rimligen kan lösas heltäckande i den svenska lagstiftningen utan snarare bör regleras genom socialförsäkringskonventioner.

Även om vi sålunda här inte redovisar några heltäckande överväganden med anledning av de skilda regler som EGs förordning 1408/71 upptar i fråga om beräkningen av pensioner, kommer vi i det följande att lämna synpunkter i några hänseenden.

När det gäller EG-förordningens bestämmelser om samordning av pensioner i internationella förhållanden och dessa bestämmelsers betydelse för den svenska pensionslagstiftningen finns två områden som vi funnit anledning att här uppmärksamma. De avser dels fall av sammanträffande av gottskrivna framtida försäkringsperioder i Sverige och annat land vid beräkning av förtids- och efterlevandepension, dels hänsynstagande till utländsk pension eller inkomster från utlandet vid beräkning av beloppet för olika folkpensionsförmåner.

Såvitt gäller det första av dessa områden kan, som vi framhållit i det föregående, konsekvensen av att olika länder inom EES-området (och även stater utanför dessa länder) har olika system för utgivande och *beräkning av förmåner vid invaliditet* bli mindre tillfredsställande i en del fall då den som drabbats av invaliditeten dessförinnan har flyttat från ett land till ett annat. Under vissa förutsättningar kan en sådan person riskera att bli utan invalidförmåner etc. eller få del av enbart mycket begränsade sådana förmåner medan en annan person under något annorlunda förutsättningar kan erhålla två oreducerade eller närmast fulla invalidpensioner från två olika länder. Både under- och överförsäkring kan alltså förekomma. Orsaken härtill är, som nämnts, att länderna har pensionssystem som bygger på olika principer i enlighet med vad vi beskrivit i avsnitt 6.7.4.

Detta problem är inte nytt och har inte heller sin grund i EG-förordningens tillämpning. Problemet aktualiserades av pensionsberedningen i betänkandet (SOU 1989:101) Förtidspension och rörlig pensionsålder (s. 257-269). En skillnad är dock att medan det i dag gäller enbart ATP-området motsvarande frågor för framtiden kan uppkomma också på folkpensionssidan.

I det nämnda betänkandet framhöll pensionsberedningen att problem kan aktualiseras vid beräkningen av förtidspension från ATP med antagandepoäng i fall då den försäkrade före pensionsfallet haft förvärvsarbete och intjänat pensionsrätt förutom i Sverige också i annat land. Detta gäller såväl där den försäkrade flyttat från Sverige en tid före pensionsfallets inträde som i situationer där den försäkrade flyttat till Sverige en viss tid dessförinnan. I situationer av detta slag kan en sammanlagd förtidspension (från Sverige och det andra landet) bli antingen större eller mindre än vad som skulle ha utgetts om förvärvsarbetet hade utförts fortlöpande i bara ett av länderna. Primärt rör problemet förtidspension men, eftersom också efterlevandepension kan beräknas med antagandepoäng, gör sig samma olägenheter gällande beträffande efterlevandepension från ATP.

Pensionsberedningen konstaterade att det är en mängd variabler som spelar in när det gäller uppkomsten av de tröskeleffekter som sålunda kan uppkomma. Att finna lämpliga lösningar på dessa problem och att i den svenska lagstiftningen införa regler som syftar till att eliminera eller minska problemen skulle enligt pensionsberedningen vara förenat med mycket stora svårigheter och, om det skulle vara möjligt, kräva en mycket omfattande och ingående lagstiftning. Pensionsberedningens slutsats var att problemet inte lämpade sig för att lösas i sin helhet i den svenska lagstiftningen. I stället borde frågorna regleras genom socialförsäkringskonventioner med andra länder.

Efter det att pensionsberedningen lade fram sitt betänkande har situationen blivit den att EGs förordning 1408/71 kommer att bli gällande här i landet till följd av EES-avtalet. Dessutom har beslutats ändringar i EGs förordning 1408/71, som är av betydelse för den här behandlade frågan. Härtill kommer, som vi angett i det föregående, att samma problem som för ATP i viss utsträckning kan uppkomma också på folkpensionsområdet, vid ett genomförande av de förslag som vi redovisar i detta betänkande. Förhållandena är alltså i vissa avseenden nu annorlunda än de var år 1989.

Emellertid menar vi trots detta att pensionsberedningens slutsats fortfarande är hållbar och att lösningarna i huvudsak bör sökas på den av beredningen anvisade vägen, dvs. genom socialförsäkringskonventioner. Detta hindrar dock inte att också lagstiftningsvägen i viss utsträckning kan komma i fråga för att komma till rätta med olägenheterna.

De nya reglerna i förordningen 1408/71 om sammanträffande av förmåner bygger på principen att det ankommer på den nationella lagstiftningen i varje land att ge regler för samordning av pensioner och mellan pensioner och andra förmåner eller inkomster. Samtidigt uppställer förordningen begränsningar för tillämpningen av sådana nationella

samordningsregler och anger de villkor under vilka regler av detta slag får appliceras.

Enligt vår mening finns, som vi framhållit ovan, anledning att göra en mer systematisk genomgång av behovet av samordningsbestämmelser i AFL beträffande både folk- och tilläggspensioneringen mot bakgrund av vad EG-förordningen tillåter i detta hänseende. Av skäl som angetts i det föregående har vi inte haft möjlighet att göra en heltäckande sådan genomgång. Vi vill emellertid betona angelägenheten av att en sådan kommer till stånd och att arbetet härmed påbörjas så snart som möjligt.

Vi anser vidare att det samtidigt bör aktualiseras frågan om konventionslösningar för att komma till rätta med i vart fall en del av problemen. Detta menar vi vara motiverat inte minst med hänsyn till att de nya reglerna i EG-förordningen bygger på tanken att olika länder med system för gottskrivning av framtida försäkringstid, på sätt gäller för ATP och som vi till viss del föreslår för folkpensioneringen, skall kunna ingå konventioner till förhindrande av att sådan försäkringstid samtidigt gottskrivs i mer än ett land.

I detta sammanhang vill vi erinra om att sådana konventionsregler redan har utarbetats när det gäller de situationer där sammanträffande av gottskriven försäkringstid kan förutsättas bli mest frekventa, nämligen de nordiska länderna emellan. I den nya nordiska konventionen om social trygghet har upptagits regler om proratisering av sådan gottskriven framtida försäkrings- och bosättningsstid. Denna regel skall gälla inte bara inom Norden utan också i förhållande till andra EES-länder. I avsnitt 2.3.2 har vi närmare redogjort för innebörden av dessa bestämmelser. Och som vi framhållit i avsnitt 6.2.1 är dessa en anledning till att behovet av omedelbar lagstiftning i Sverige på området inte är så framträdande som det nog skulle ha varit annars.

Det andra område som vi skall beröra här avser reglerna i EGs förordning 1408/71 om *sammanträffande av pensioner med "förmåner av ett annat slag" eller med inkomster*. Innebörden av dessa regler har vi försökt beskriva i avsnitt 6.7.4 ovan.

Den svenska lagstiftningen upptar enbart ett begränsat antal regler om prövning av eller avräkning på pensionsförmåner med hänsyn till andra sociala förmåner eller inkomster. De regler som finns avser i huvudsak reglerna för särskild efterlevandepension, inkomstprövningen av kommunalt bostadstillägg och hustrutillägg samt avräkningen på barnpension, barnstillägg och pensionstillskott med hänsyn till tilläggspension.

I fråga om särskild efterlevandepension gäller för närvarande att sådan pension inte utges till en efterlevande som erhåller vissa andra förmåner och att den reduceras med beloppet för en del sociala förmåner av annat slag. Dessa nuvarande regler avser enbart förmåner från Sverige.

Mot bakgrund av bl.a. de nya reglerna i EG-förordningen förordar vi att motsvarande regler som för svenska förmåner skall gälla beträffande sådana förmåner från annat land. För att undvika en tillämpning inom EES-området av bestämmelserna i förordningens artikel 46c föreslår vi vidare att det vid avräkningen på särskild efterlevandepension med hänsyn till andra sociala förmåner skall tas i beaktande enbart samma kvotdel av

den andra förmånen som den med vilken den särskilda efterlevandepensionen utges. I avsnitt 6.2.1 har vi närmare utvecklat dessa våra förslag. Här kan enbart tilläggas att vi vill förorda att det i bilaga 6 till förordningen bör för Sveriges del intas en föreskrift att, på motsvarande sätt som gäller för Danmark, artikel 46c inte är tillämplig på den svenska folkpensioneringen.

Också beträffande hustrutillägg har vi i det föregående (avsnitt 6.2.3) redovisat förslag till ändrade regler föranledda bl.a. av artikel 46c i EG-förordningen. Dessa innebär att inkomstprövningen av hustrutillägg skall göras före den andelsberäkning som skall göras på grundval av mannens bosättnings- eller förvärvstid i Sverige.

Som vi framhållit i avsnitt 6.2.3 redovisar vi här inte några överväganden eller förslag beträffande det kommunala bostadstillägget utan prövas den förmånen i ett EG-perspektiv av KBT-utredningen.

I avsnitt 6.7.1 har vi redogjort för reglerna i 17 kap. 5 § AFL och i förordningen (1979:131) om beräkning av folkpension i vissa fall. Som vi angett där skall pension enligt utländsk lagstiftning likställas med svensk tilläggspension vid beräkning av folkpensionsförmåner. Dessa regler har betydelse vid avräkningen mot ATP på garantinivån för barnpension från folkpensioneringen, på barntillägg, på pensionstillskott och på hustrutillägg och KBT.

När det gäller folkpension i form av barnpension fordras enligt vår bedömning inga särskilda regler i AFL mot bakgrund av EG-förordningens bestämmelser, beroende på de särskilda regler som där finns med avseende på barnpensioner (se avsnitt 4.2 och 6.2.1). Detsamma är enligt vad vi funnit i avsnitt 6.2.3 fallet med avseende på barntillägg, som i ett EES-sammanhang följer regler i huvudsak motsvarande barnpensionerna. Det förslag som vi lagt fram beträffande inkomstprövningen av hustrutillägg är av sådan karaktär att några ytterligare ändringar med hänsyn till att utländsk pension likställs med svensk pension inte är påkallade.

Vad slutligen beträffar pensionstillskott har vi funnit det motiverat med ändringar, både med beaktande av EG-förordningens bestämmelser och av andra skäl. Innebörden av dessa förslag har vi redovisat i avsnitt 6.2.3.

7 Effekter av våra förslag

7.1 Kostnadskonsekvenser

7.1.1 Allmänt

De regeländringar som vi föreslår i detta betänkande kommer i sig inte att ge upphov till ökade utgifter för folkpensioneringen. Tvärtom kan beräkningen av folkpension i förhållande till bosättnings- eller ATP-år innebära reducerade folkpensionsutbetalningar till vissa grupper personer som är bosatta i Sverige. De grupper som kan beröras är invandrare och svenskar som varit bosatta utomlands minst 10 resp. 20 år mellan 16 och 65 års ålder samt efterlevande till personer som huvudsakligen varit bosatta utomlands. För personer som är bosatta utomlands innebär enbart våra förslag ingen utvidgning av rätten till folkpension i förhållande till vad som gäller i dag. Däremot kommer kostnaderna för folkpensioneringen att öka som en följd dels av att EGs regelsystem tillämpas på de nya reglerna, dels av en ny nordisk socialförsäkringskonvention. Detta ger upphov till ökade kostnader främst för folkpension till utomlands bosatta personer.

Vad avser ATP kommer, när reglerna i EG-förordningen 1408/71 blir gällande här i landet, samma övergångsregler för beräkning av ålderspension som gäller för svenska medborgare födda före år 1924 att gälla också för invandrare från EG- och EFTA-länder. Vidare kan, genom den s.k. sammanläggningsprincipen, i fler fall än i dag föreligga rätt till antagandepoängberäkning vid förtidspension och efterlevandepension. På barnpensionsområdet uppkommer förändringar såvitt gäller storleken av den barnpension som skall utbetalas såväl vid bosättning i Sverige som vid bosättning utomlands. Även tillhörigheten till försäkringen för tilläggspension kan påverkas av EGs regelsystem. Den sammantagna kostnadseffekten av dessa följder av EG-förordningens tillämpning i Sverige är svår att uppskatta men kan antas vara av begränsad omfattning.

I det följande diskuteras allmänt kostnadseffekterna inom folkpensioneringen (främst gällande ålderspension) med avseende på utomlands bosatta resp. pensionärer bosatta i Sverige. För åren 1993 och 2005 ges uppskattningar om storleken av den personkrets som kan komma att beröras av de nya reglerna (våra förslag, EG-förordningen och den nya nordiska konventionen) samt ges exempel på kostnadernas storlek utifrån vissa antaganden.

Sammanfattningsvis kan sägas att de här berörda reglerna torde ge upphov till en viss kostnadsökning för folkpensioneringen. Denna ökning

har inte sin grund i de förslag som vi lägger fram utan är i huvudsak en följd av den - samtidigt ikraftträdande - nya nordiska konventionen, som ger nordiska utvandrare rätt till svensk folkpension i förhållande till antalet intjänade ATP-år. De utomlands bosatta, som tjänat in folkpension genom bosättning och som fortsättningsvis kan erhålla sådan pension också vid bosättning utomlands, kan antas tillhöra den grupp av invandrare som har endast kort vistelsetid här i landet. De nya reglerna i detta hänseende torde därför ge upphov till enbart mindre kostnadsökningar. De utgiftsminskningar som uppkommer för folkpensionsutbetalningar inom landet kan också förväntas vara av mindre omfattning.

Med stor reservation kan antas att kostnadsökningen år 1993 ligger i intervallet från 25 till omkring 100 milj.kr och kostnadsminskningen då i intervallet 20-50 milj.kr På motsvarande sätt kan såväl kostnadsökningen år 2005 som de minskade folkpensionsutgifterna det året grovt uppskattas utgöra någonting i storleksordningen 50-200 milj.kr. Totalt sett rör det sig alltså inte om några större kostnadsförändringar.

Utan de föreslagna regeländringarna skulle emellertid vid en tillämpning av EGs regelsystem på den svenska folkpensioneringen folkpensionskostnaderna ha ökat väsentligt och skulle kostnadsökningen snart ha kommit upp i miljardbelopp per år.

7.1.2 Utomlands bosatta

Då EES-avtalet träder i kraft skall personer som omfattas av EG-förordningen 1408/71 ha samma rätt att uppbära svensk pension vid bosättning i ett EES-land som vid bosättning i Sverige. De nya bestämmelserna innebär således utökad rätt till export av folkpension. Enligt regler i AFL och enligt konventionsbestämmelser har svenska och många utländska ATP-pensionärer även i dag rätt att uppbära folkpension utomlands i förhållande till antal intjänade ATP-år. Sådana överenskommelser finns för närvarande med samtliga EES-länder utanför Norden utom Belgien, Irland och Liechtenstein. Den nordiska konventionen innebär att svensk folkpension utges under högst tre år vid bosättning i annat nordiskt land.

Till följd av EG-förordningens bestämmelser kommer många personer som varit bosatta i Sverige att ha rätt till folkpension vid bosättning utomlands, även om de inte förvärvsarbetat här. Vidare kommer nordiska medborgare med svensk ATP som flyttat från Sverige att uppbära även svensk folkpension under längre tid än tre år. Fler personer än enligt nuvarande regelsystem kommer alltså att ha rätt till folkpension utomlands. Folkpensionen kommer att utges i fyrtiondelar i förhållande till antal bosättningsår eller i trettiondelar i förhållande till antal förvärvsår.

Tidigare förvärvsarbetande, som enligt konventionsbestämmelser redan har rätt att uppbära folkpension utomlands, kan bli berättigade till en högre folkpension om antalet bosättningsår i förhållande till 40 år ger en fördelaktigare beräkning än antalet förvärvsår i förhållande till 30 år. Det kommer förmodligen främst att gälla för personer som vistats kort tid i landet. En invandrare som förvärvsarbetat här i tre år måste ha varit bosatt

här sammanlagt minst fem år för att beräkning i förhållande till bosättningsår skall ge en högre pension. Om han förvärvsarbetat i 15 år måste på motsvarande sätt antalet bosättningsår överstiga 20. Ökade folkpensionsutbetalningar till följd av intjänad pensionsrätt genom bosättning torde främst uppkomma inom ålderspensioneringen. Förtidspensionärer kan i de flesta fall antas ha haft någon anknytning till arbetsmarknaden.

De utomlands bosatta är såväl utflyttade svenskar som återutvandrare immigranter. Statistik över migration för utländska medborgare visar att återutvandringen är störst under de första åren efter invandringsåret. Många invandrare vistas således endast kort tid i landet. De invandrare, som har varit bosatta i Sverige men ej förvärvsarbetat här, tillhör förmodligen i stor utsträckning just den gruppen. Folkpension till utomlands bosatta intjänad genom bosättning kan också avse medföljande familjemedlemmar till personer som förvärvsarbetat här en längre period. Dessa har således oftast längre bosättningsstid och bidrar till en höjning av genomsnittstiden för den beaktade emigrantgruppen som helhet. Kategorin medföljande familjemedlemmar, dvs. oftast hemmafruar, kan antas minska med tiden, i takt med en allmänt stigande förvärvsfrekvens hos kvinnor.

För att ge en uppfattning om de ökade folkpensionsutbetalningarnas storlek kan nämnas att kostnaden för ålderspension (inkl. pensionstillskott) till tusen personer med en bosättningsstid på ett år vardera utgör 1,2 milj.kr i 1991 års penningvärde. Med en genomsnittlig bosättningsstid på tre år uppgår således de årliga folkpensionsutbetalningarna till 3,6 milj.kr per tusen personer, med fem bosättningsår till 6 milj.kr, osv. För de personer som redan uppbär ATP och i och med de nya reglerna får rätt även till folkpension (t.ex. nordiska medborgare) kommer pensionen att utges i förhållande till antal ATP-år och oftast inte inkludera pensionstillskott. För denna kategori motsvarar de ökade folkpensionskostnaderna 1 milj.kr per ATP-år och per tusen personer.

Sistnämnda kategori kan antas vara berättigad till en genomsnittligt sett större andel av folkpensionsbeloppet än då beräkning sker i förhållande till antalet bosättningsår. Speciellt gäller det förtidspensionärer, för vilka beräkningen av antagandeår kan vara betydligt förmånligare för en förvärvsarbetande än en icke-förvärvsarbetande. En person som invandrar till Sverige vid 40 års ålder och blir förtidspensionerad efter fem år har varit bosatt här 5/29 av tiden mellan 16 års ålder och pensionsfallet. Enligt föreslagna regler får han tillgodoräkna sig fyra antagandeår, dvs. totalt nio av 40 erforderliga bosättningsår. Om personen förvärvsarbetat får han i stället vid pensionsberäkningen tillgodoräkna sig samtliga år fram till 65 års ålder, dvs. totalt 25 av 30 erforderliga förvärvsår.

I detta sammanhang kan också nämnas något om *kostnadseffekterna utan de föreslagna regeländringarna*. Oreducerad folkpension skulle då utbetalas till samtliga i Sverige tidigare bosatta, som omfattas av EG-förordningen. Kostnadsökningen för pension till icke-förvärvsarbetande skulle då uppgå till 48 milj.kr per tusen ålderspensionärer. ATP-pensionärer skulle ha rätt till oreducerad i stället för tretiondelsberäknad folkpension. Kostnadsökningen beräknad per tusen ATP-pensionärer skulle således bli större ju mindre det genomsnittliga antalet ATP-år är. Med ett

genomsnitt på 15 av 30 erforderliga år skulle kostnadsökningen per tusen pensionärer uppgå till 15 milj.kr.

I senare avsnitt redovisas en uppskattning av antalet utomlands bosatta ålderspensionärer (med eller utan rätt till svensk pension) för år 1993 och år 2005, vilken hämtats från riksförsäkringsverkets ATP-prognos år 1987 (RFV ANSER 1987:9). Riksförsäkringsverkets kalkyler grundar sig på SCBs befolkningsprognos från år 1986, där den framtida in- och utvandringen har antagits vara av mindre omfattning än i SCBs senaste prognos. (Antalet årligen utvandrade personer har i den senaste prognosen höjts från 20 000 till 25 000.) Eftersom in- och utvandring är störst i åldersgrupperna under 40 år har dock tidigare års migration störst betydelse för den redovisning som görs här. Uppgifterna om framtida antal utomlands bosatta ålderspensionärer med resp. utan intjänad ATP-rätt är behäftade med osäkerhet och bör tolkas med försiktighet.

7.1.3 Bosatta i Sverige

För personer som är bosatta i Sverige skall enligt våra förslag folkpension beräknas på samma sätt som för utomlands bosatta som omfattas av EG-förordningen: folkpensionen beräknas i förhållande till 40 bosättningsår eller 30 förvärvsår. I fråga om förtids- och efterlevandepension tillämpas i förekommande fall antagandeberäkning vad gäller såväl ATP- som bosättningsår.

Eftersom folkpension till i Sverige bosatta i dag alltid utges med oreducerade belopp innebär de föreslagna regeländringarna således i fråga om pension till personer som är bosatta i Sverige en minskad kostnad för folkpension. De grupper som berörs är invandrare samt svenskar som bott utomlands under längre perioder av den förvärvsaktiva delen av livet. En person som bott utomlands minst tio år mellan 16 och 65 års ålder får således reducerad ålderspension från folkpensioneringen, om han inte har minst 30 intjänade ATP-år.

Åldersfördelningen för personer som invandrar till Sverige skiljer sig mellan olika grupper och genomsnittsåldern har också stigit något under senare år. År 1980 var ca 30 % av invandrarna 30 år eller äldre. 30 % av 1980 års invandrare kan alltså uppnå högst 35 bosättnings- eller ATP-år. 12 % var år 1980 i åldrarna 40 år och däröver och kan således ha högst 25 möjliga kvalifikationsår (bosättnings- eller ATP-år). Bland de som invandrar ett visst år finns personer som tidigare varit bosatta i Sverige och alltså sammantaget kan uppnå en längre kvalifikationstid. Återinvandringen är särskilt hög bland nordiska medborgare. Av de finska medborgare som invandrade till Sverige under 1980-talet hade omkring en tredjedel varit bosatta här tidigare. Andelen återinvandrare bör vara högst i de något äldre åldersgrupperna.

Då den nya nordiska konventionen, som innebär en anpassning till EG-förordningen, träder i kraft den 1 januari 1993 kommer de nya reglerna att bli tillämpliga på nordiska medborgare i princip fullt ut redan fr.o.m. år 1993. Även utgående pensioner kommer att beröras. I övriga fall gäller en övergångsregel i fråga om ålderspension till personer bosatta i Sverige,

vilken innebär att regeln om reduktion av ålderspensionen kommer att tillämpas fullt ut först efter sekelskiftet.

7.1.4 Kostnadseffekter år 1993

Utomlands bosatta

I slutet av år 1989 uppbär 19 700 personer folkpension utomlands, motsvarande ett sammanlagt årsbelopp på 260 milj.kr. 14 700 var ålderspensionärer och 3 300 förtidspensionärer. Av ålderspensionärerna hade 7 200 personer pension enbart från folkpensioneringen. Motsvarande antal bland förtidspensionärerna var 680.

Antalet utomlands bosatta ålderspensionärer med ATP uppgick vid samma tid till 11 000, varav 3 600 personer hade pension enbart från ATP. Av 7 200 förtidspensionärer med ATP saknade 4 600 folkpension. Sammanlagt antal utbetalade ATP-förmåner till utlandet var 23 700. Det totala årsbeloppet uppgick till 619 milj.kr.

I riks försäkringsverkets ATP-prognos år 1987 har antalet utomlands bosatta ålderspensionärer år 1993 beräknats till omkring 30 000, varav hälften har minst tre intjänade ATP-år och således rätt till ATP. Antalet ålderspensionärer med ATP utomlands skulle således enligt dessa kalkyler öka med ca 4 000 personer mellan åren 1989 och 1993, vilket motsvarar den ökning som skedde under perioden 1985-1989.

Bland de ca 15 000 personerna med färre än tre ATP-år ingår dels personer som enligt äldre bestämmelser redan uppbär folkpension (dvs. motsvarigheten till de 7 200 personerna som år 1989 uppbär enbart folkpension utomlands), dels personer som förvärvsarbetat ett eller två år i Sverige och genom sammanläggningsprincipen faktiskt kan ha rätt till ATP och alltså även till folkpension enligt gällande konventioner. Bland dessa kan dock finnas fall där beräkning enligt bosättningsstid ger högre pension. De beräknade antalsuppgifterna inkluderar personer med medborgarskap och bosättningsland annat än vad som täcks av EG-förordningen.

Av den aktuella gruppen på ca 15 000 personer kan således antas att åtminstone hälften uppbär folkpension enligt äldre bestämmelser. Andelen av de återstående som kan ha intjänat rätt till folkpension genom bosättning kan uppskattas till mellan 50 och 70 %. Med antagande om en tämligen kort genomsnittlig vistelsetid i Sverige (ca tre år) skulle de ökade folkpensionsutbetalningarna då kunna beräknas till uppemot 15-20 milj.kr. Den verkliga kostnaden kan emellertid avvika från detta belopp. Den genomsnittliga vistelsetiden kan exempelvis vara längre än vad som här antagits. Antalet berättigade personer kan vara större än i det redovisade exemplet. Vidare måste individen själv känna till sin uppkomna rätt till pension och ansöka därom för att pension skall kunna utgå.

Den nya nordiska konventionen innebär att svensk folkpension kommer att utges också till ATP-pensionärer i de övriga nordiska länderna under längre tid än nu och alltså inte som hittills under endast högst tre år. Det

kommer att medföra ytterligare kostnadsökningar, vilka torde kunna uppgå till större belopp än vad som avser personkretsen utan rätt till ATP.

Om man antar att en tredjedel (dvs. 5 000) av ålderspensionerna från ATP till utomlands bosatta år 1993 avser personer som omfattas av den nordiska konventionen och att antalet förvärvade ATP-år exempelvis är fem i genomsnitt, skulle det ge en sammanlagd utbetalning från folkpensioneringen på 25 milj.kr. Med en genomsnittlig intjänandetid på tio år blir naturligtvis kostnaden den dubbla, 50 milj.kr.

Folkpensionskostnaden per förtidspensionär blir densamma som för ålderspensionärer (ca 1 milj.kr per tusen pensionärer för varje ATP-år), om man antar att ATP utgår i sådan omfattning att rätt till pensionstillskott inte föreligger. År 1989 fanns totalt 4 600 utomlands bosatta förtidspensionärer med pension enbart från ATP. Detta antal inkluderar således även utländska medborgare i icke konventionsländer och inte endast förtidspensionärer i de nordiska länderna.

Mot bakgrund av de angivna uppgifterna torde kostnadsökningen för pension till utomlands bosatta uppskattningsvis ligga inom intervallet från 25-30 till omkring 100 milj.kr år 1993.

Bosatta i Sverige

Enligt den nya nordiska konventionen skall utgående pensioner till nordiska medborgare, som varit bosatta i ett annat nordiskt land, räknas om. Om kraven för att erhålla oavkortad folkpension inte är uppfyllda, kan del av den svenska folkpensionen ersättas av folkpension som intjänats genom bosättning i annat nordiskt land. Den enskildes utgående pensionsbelopp får dock inte sänkas. Det är däremot möjligt att pensionen i många fall höjs. En person som förvärvsarbetat här i landet i 30 år blir berättigad till oreducerad folkpension. Samtidigt kan han ha intjänat folkpension från annat nordiskt land genom 10-15 års bosättning. En eventuell reduktion av den svenska folkpensionen torde oftare gälla nordiska invandrare än svenskar som varit bosatta i annat nordiskt land.

Antalet ålderspensionärer år 1993 med nordiskt medborgarskap som någon gång invandrat till Sverige kommer enligt befolkningsstatistiken att uppgå till omkring 50 000, varav merparten (ca 75 %) har svenskt medborgarskap. Många har förmodligen varit bosatta i Sverige under en stor del av sitt aktiva liv. De som har förvärvsarbetat torde således i de flesta fall ha haft möjlighet att intjäna 30 ATP-år, dvs. ha rätt till oreducerad pension. Av samtliga ålderspensionärer har i dag 20-25 % enbart folkpension. Om samma förhållande gäller för den nu aktuella gruppen skulle ca 10 000 ålderspensionärer ha enbart folkpension. De måste alltså ha flyttat till Sverige senast vid 25 års ålder för att fortsättningsvis ha rätt till oreducerad pension. Med utgångspunkt från statistik över invandrades åldersfördelning och med hänsyn till den höga återinvandringsfrekvensen bland nordiska invandrare kan den sammanlagda reduktionen av utgående folkpension till ålderspensionärer år 1993 uppskattas till omkring 40 milj.kr. Då pensionsbeloppet till den enskilde inte får sänkas kan denna nivå vara för hög.

Till antalet ålderspensionärer som berörs av omräkningen skall läggas även antalet förtidspensionärer med nordiskt medborgarskap. Förtidspensionärerna kan antas ha förvärvsarbetat i de flesta fall. I och med antagandepoängberäkning inom ATP torde folkpensionen till förtidspensionärer därför inte komma att beröras av omräkningen i någon större utsträckning. Också utgående efterlevandepensioner skall räknas om. De är förmodligen av mindre omfattning.

Sammanfattningsvis kan reduktionen av utgående folkpension till i Sverige bosatta beräknas uppgå till mellan 20 och 50 milj.kr år 1993.

7.1.5 Kostnadseffekter år 2005

På sikt kommer allt fler personer att beröras av de föreslagna regeländringarna. En av orsakerna till denna successiva utveckling är de övergångsregler som vi lägger fram förslag till i detta betänkande.

Fram till år 2005 kan förväntas att antalet pensionsutbetalningar till utomlands bosatta har ökat väsentligt. Enligt kalkyler i RFVs ATP-prognos år 1987 uppskattas antalet utomlands bosatta ålderspensionärer år 2005 (med eller utan svensk pension) till ca 90 000. Omkring 50 000 av dessa beräknas ha minst tre intjänade ATP-år och alltså rätt till ATP. Av de övriga 40 000 kan uppskattas att drygt hälften har ett eller två ATP-år. Som tidigare påpekats måste dock dessa uppskattningar betraktas som mycket osäkra.

Av de utomlands bosatta med inga eller få ATP-år får således, enligt nu föreslagna regler, en viss andel rätt till folkpension grundad på tidigare bosättning. Bland dem som över huvud taget inte har förvärvsarbetat i Sverige kan finnas personer, som har rätt till reducerad folkpension enligt äldre övergångsbestämmelser. Likaså får återutvandrade nordiska medborgare med ATP, till skillnad från i dag, rätt till folkpension i förhållande till antal intjänade ATP-år.

För samtliga bosatta i Sverige som ålderspensioneras efter sekelskiftet kommer de nya reglerna för folkpension att gälla. År 1990 fanns 60 000 utrikes födda i åldrarna 50-54 år, dvs. i de åldersgrupper som ålderspensioneras under perioden 2001-2005 och som kan få sin folkpension reducerad till följd av de nya reglerna. Därtill kommer en minst lika stor grupp äldre ålderspensionärer med nordiskt medborgarskap, som från tidpunkten för den nya nordiska konventionens ikraftträdande omfattas av de nya reglerna, samt svenskar som varit bosatta utomlands under längre perioder.

Efter sekelskiftet beräknas över 90 % av förtidspensionärerna och de yngre ålderspensionärerna att ha intjänat rätt till ATP. Folkpensionens storlek kommer således i de flesta fall att beräknas i antal trettiondelar och inte i antal fyrtiondelar.

Uppskattningsvis kan såväl merkostnaden för export av folkpension år 2005 som de minskade folkpensionsbetalningarna till i Sverige bosatta grovt uppskattas till ett belopp inom intervallet 50-200 milj.kr. Alla uppskattningar beträffande kostnadskonsekvenser på några års sikt måste emellertid betraktas som mycket osäkra.

7.2 Administrativa konsekvenser

De förslag som vi lägger fram i detta betänkande avser huvudsakligen att folkpension fortsättningsvis skall beräknas på grundval av tid för bosättning alternativt i anknytning till år med ATP-poäng i Sverige. Enligt nuvarande regler däremot utges i flertalet fall folkpension med oavkortat belopp eller inte alls. Undantag utgör beräkningen av folkpension till svenska medborgare som är bosatta utomlands och vissa konventionsfall.

En konsekvens av det regelsystem som vi föreslår för folkpension är att tillämpningen av reglerna kommer att bli administrativt mer krävande än i dag. Genom den kvotdelsberäkning som skall göras av pensionen måste utredning göras om hur många år en pensionsberättigad har varit bosatt eller förvärvat ATP-poäng här. Detta skall ske med avseende inte bara på framtiden utan även för förfluten tid. Detta betyder, som vi framhållit i bl. a. avsnitt 6.3 och 6.5, att uppgifter måste inhämtas om olika personers bosättningsförhållanden vid tidpunkter som ligger långt tillbaka i tiden. I extremfall kan sålunda uppstå behov av att utreda om en person varit bosatt i Sverige eller ej närmare 50 år bakåt i tiden, dvs. under 1940-talets senare del. Avgörande skall då vara om personen i fråga vid den tidpunkten varit kyrkobokförd här i landet. Uppgifter härom kan inte inhämtas från något datoriserat register, utan upplysningar får tas från kyrkobokföringen eller eventuellt mantalsskrivningen. Av betydelse för tillämpningen när det gäller vissa grupper personer kan också bli olika specialregler enligt bl. a. skilda socialförsäkringskonventioner mellan Sverige och andra länder. Även de nya reglerna för beräkning av förtids- och efterlevandepension torde medföra att handläggningen blir mer komplicerad än i dag.

Tillämpningen av de nya reglerna kommer sålunda att innebära ett visst merarbete för försäkringskassorna och riksförsäkringsverket, samt i någon mån kanske även för länsrätterna och kammarrätterna (på grund av överklaganden). Omfattningen av detta merarbete till följd av de regler som vi föreslår kan emellertid antas bli tämligen begränsad, och svårigheterna bör inte överdrivas.

En anledning härtill är att det absoluta flertalet pensionsansökningar kommer att göras av personer beträffande vilka det direkt kan fastslås att de förvärvat ATP-poäng för minst 30 år. Uppgifter härom finns tillgängliga i registret över intjänade pensionspoäng för ATP. I fall av detta slag erfordras inga ytterligare utredningar eller dokumentation. I andra fall åter torde utan större problem kunna konstateras att pensionssökanden har varit bosatt i Sverige under minst 40 år.

Svårigheterna kan också antas komma att bli mindre med tiden, allt eftersom allt fler försäkrade intjänar ett allt större antal år med ATP-poäng. Likaså torde det vara möjligt att för framtiden bygga upp ett system för registrering av bosättnings- och intjäningsår som innebär att uppgifter härom registreras fortlöpande samt bevaras och är direkt åtkomliga för försäkringskassorna. Behovet av särskilda utredningar om bosättnings-situationen för förfluten tid kommer därmed att successivt minska.

Enligt den bedömning vi kan göra blir det merarbete som följer av de nya regler för folkpension som vi föreslår inte mer omfattande än att det torde kunna rymmas inom ramen för nuvarande resurser.

Av större betydelse för arbetsbelastningen - inte bara på pensionsområdet utan på hela socialförsäkringsområdet - kan förutsättas bli ett annat förhållande. Vad vi avser är den omständigheten att EGs regler om samordning av socialförsäkringssystemen när personer flyttar inom EES-området, huvudsakligen förordningen 1408/71 och tillämpningsförfordningen 574/72, skall tillämpas av försäkringskassorna (och, efter överklagande, förvaltningsdomstolarna) direkt enligt sin ordalydelse. Som vi framhållit i det föregående när vi beskrivit förordningarnas regler är dessa inte i alla avseenden helt lättolkade och rör det sig om ett tämligen omfattande regelsystem med många och detaljerade bestämmelser i skilda hänseenden. Härtill kommer att inte bara förordningarna utan också den rättspraxis som EG-domstolen utbildat vid tillämpning av dem blir av betydelse vid pensionshandläggningen. Utöver att antalet lagregler på pensionsområdet sålunda kommer att bli väsentligt större än tidigare innebär EGs regelsystem en ökning i fråga om det administrativa samarbetet olika EES-länder emellan, bl.a. därigenom att en pensionsansökan avseende ett land skall kunna ges in i också ett annat EES-land.

I sammanhanget vill vi också peka på att samtidigt med våra lagförslag och EG-förordningarnas regler kommer att träda i kraft även en ny nordisk konvention om social trygghet, med ändrade bestämmelser för pensionsberäkningar i nordiska förhållanden. Samtidigt kommer dock ett flertal utomnordiska konventioner att i huvudsak upphöra att gälla och ersättas av reglerna i EG-förordningen 1408/71.

Nämnda omständigheter kommer otvivelaktigt att medföra merarbete för försäkringskassorna. Eventuellt kan behov uppkomma av ändringar beträffande nuvarande rutiner för pensionshandläggning. Såvitt vi kan bedöma torde också tämligen omfattande utbildningsinsatser bli erforderliga.

Några bedömningar angående omfattningen och inriktningen av sådana insatser har vi inte ansett det vara vår uppgift att redovisa. Sådana bedömningar får ske i annat sammanhang.

Enligt regler i 16 kap. 1 § AFL som gäller sedan några år tillbaka beviljas ålderspension utan *ansökan* såvitt avser personer som är inskrivna hos försäkringskassorna och som tar ut pensionen vid 65 års ålder. En tillämpning av dessa regler i samband med de bestämmelser som vi nu föreslår om beräkning av folkpension i förhållande till bosättnings tid i Sverige kan innebära svårigheter. Som vi angett i det föregående måste i en del fall utredas bosättnings situationen upp till 45-50 år bakåt i tiden. Problem kan uppkomma att administrativt utreda var en person varit bosatt under olika perioder under den yrkesaktiva delen av livet. Som vi framhållit ovan finns uppgifter härom inte alltid automatiskt tillgängliga för försäkringskassorna. Många gånger kan komma att krävas medverkan av den pensionssökande själv och fordras att denne lämnar uppgifter om var han varit bosatt olika tider av livet. Dessutom kan behövas medverkan av folkbokföringsmyndigheterna.

Samma krav på uppgiftslämnande av den pensionssökande och samarbete med andra myndigheter kan uppkomma när det gäller att tillämpa andra av de regler som vi här föreslår. Ett exempel är de föreslagna särreglerna för flyktingar samt för missionärer och biståndsarbetare. I fråga om flyktingar kan t.ex. behövas uppgifter från statens invandrarverk.

Vi vill i detta sammanhang också erinra om att en konsekvens av att EG-förordningen 1408/71 blir tillämplig här i landet är att utökade möjligheter uppkommer att få folkpension utbetald vid bosättning i annat land inom EES-området. En effekt härav är att den pensionssökande mycket väl kan vara bosatt i något EG- eller EFTA-land vid den tidpunkt då han ansöker om svensk folkpension. En annan följd är att en försäkrads pensionsansökan i Sverige kan avse inte bara svensk utan samtidigt också pension från annat land eller andra länder.

Mot bakgrund av det anförda har vi funnit att ålderspension framöver inte som för närvarande i princip alltid kan beviljas utan föregående ansökan. Enligt vår bedömning blir det därför nödvändigt att principiellt återgå till den tidigare ordningen med krav på särskild ansökan för att ålderspension skall beviljas. Vi föreslår med hänsyn härtill att 16 kap. 1 § första stycket AFL skall ändras i enlighet härmed.

Emellertid kommer också i framtiden, som vi utvecklat i det föregående, i många fall att finnas tillräckliga uppgifter tillgängliga för försäkringskassorna för att beslut om ålderspension skall kunna meddelas utan en föregående ansökan. Detta gäller t.ex. situationer där det framstår som klart att sökanden har rätt till oavkortad svensk folkpension på den grunden att han har tillgodoräknats ATP-poäng för minst 30 år. Och för framtiden kan, som vi nämnt ovan, det vara möjligt att bygga upp ett särskilt system för löpande registrering hos försäkringskassorna av bosättningsstid i Sverige.

För situationer av detta slag bör det också framöver vara möjligt att göra undantag från kravet på pensionsansökan. Vi går här inte närmare in på vilka dessa situationer exakt kan vara och lägger fram förslag om vilka regler som skall gälla för vilka situationer. I stället föreslår vi att det i AFL skall tas in en bestämmelse som öppnar möjlighet för regeringen (eller myndighet som regeringen bestämmer) att i förordning ge närmare regler för i vilka fall ålderspension skall kunna beviljas utan föregående ansökan.

Som vi framhållit i det föregående förutsätter en del av de regler som vi nu föreslår *medverkan av den pensionssökande* själv. T.ex. kan ibland fordras uppgifter av denne om var han varit bosatt under olika delar av livet. Någon gång kan också krävas att sökanden bistår med utredning om t.ex. sina bosättningsförhållanden. Och beträffande flyktingar kan, som vi tidigare angett, behövas medverkan med uppgifter och utredning om flyktingskapet. För vissa situationer är av betydelse också i vad mån en pensionssökande har rätt till pensionsförmåner från annat land.

Någon lagregel om vilka krav som sålunda kan ställas på den som ansöker om pension i fråga om medverkan med sakupplysningar och med utredning i visst eller vissa hänseenden behövs inte enligt vår mening.

Närmare bestämmelser härom kan i stället meddelas av regeringen i förordning eller genom föreskrifter av riksförsäkringsverket. Motsvarande bestämmelser i andra hänseenden finns redan i dag i kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring, m.m. och i riksförsäkringsverkets föreskrifter (1977:3) om ansökan om pension.

1. The first of these is the fact that the system is not a simple one. It is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected. The system is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected.

2. The second of these is the fact that the system is not a simple one. It is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected. The system is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected.

3. The third of these is the fact that the system is not a simple one. It is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected. The system is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected.

4. The fourth of these is the fact that the system is not a simple one. It is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected. The system is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected.

5. The fifth of these is the fact that the system is not a simple one. It is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected. The system is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected.

6. The sixth of these is the fact that the system is not a simple one. It is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected. The system is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected.

7. The seventh of these is the fact that the system is not a simple one. It is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected. The system is a complex system, and the complexity is not only in the number of components, but also in the way they are connected.

8 Specialmotivering

I enlighet med de överväganden som vi redovisat i det föregående har vi upprättat förslag till erforderliga ändringar i olika författningar. Här lägger vi fram ändringsförslag med avseende på enbart de lagar som berörs av våra överväganden och förslag i detta betänkande. Härutöver föranleder förslagen emellertid ändringar i ett antal olika förordningar. I allmänmotiveringen har vi angett vissa sådana ändringar som påkallas och även lämnat en del synpunkter på innebörden av ändringarna. T.ex. uppkommer behov av tämligen genomgripande förändringar i kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring, m.m., i kungörelsen (1962:516) med föreskrifter rörande rätt till folkpension utom riket i vissa fall och i förordningen (1979:131) om beräkning av folkpension i vissa fall. Även andra förordningar kan beröras av förslagen och kan där krävas rena följdändringar. Några förslag till ändringar i förordningar har vi av bl.a. tidsskäl inte funnit det vara möjligt att redovisa här.

Våra förslag kan föranleda ändringar även i författningar utanför socialförsäkringsområdet som innehåller bestämmelser som förutsätter att folkpension utges med enhetliga belopp. Vi har inte heller funnit det möjligt att göra någon genomgång av sådan lagstiftning och föreslå några ändringar där.

I specialmotiveringen nedan kommenterar vi närmare de författningsförslag som vi redovisar i detta betänkande.

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

3 kap.

13 §

Ändringen i paragrafens tredje stycke hänger samman med att den i nuvarande 5 kap. 4 § upptagna särskilda kvalifikationstiden för utländska medborgares rätt till folkpension i form av förtidspension upphävs. Bestämmelserna i 3 kap. 3, 5 och 8 §§ kommer i stället att gälla personer vars arbetsförmåga är nedsatt till den grad att de enligt bestämmelserna i 7 kap. är berättigade till förtidspension men som likväl inte erhåller sådan pension därför att de inte uppfyller de allmänna förutsättningarna härför

i 5 kap., på grund av att de inte tillgodoräknats bosättningsår eller år med ATP-poäng för minst tre år.

5 kap.

1 §

I paragrafens *första stycke* i dess nya lydelse anges att kapitlet innehåller de allmänna förutsättningarna för rätt till folkpension.

Det nya *andra stycket* upptar de förmåner som skall beräknas enligt 40-årsregeln eller 30-årsregeln. I stycket nämns enbart de folkpensionsförmåner som regleras i AFL.

Förutsättningarna för rätt till vårdbidrag och handikappersättning som inte utgör tillägg till pension anges i *tredje stycket*. De krav som därvid uppställs är att den berättigade är försäkrad enligt AFL och att han är bosatt i Sverige. Vilka som är försäkrade framgår av 1 kap. 3 § AFL och därtill anslutande författningar. Genom konventioner med andra länder kan vidare tillhörigheten till den svenska socialförsäkringen vara utsträckt eller inskränkt i vissa fall. Detsamma gäller till följd av den lag som gör EG:s förordning 1408/71 tillämplig i Sverige. Kravet på att den berättigade är försäkrad innebär att han skall vara aktuellt försäkrad, dvs. han skall vara omfattad av den svenska socialförsäkringen när han uppbär förmånen.

2 §

I paragrafen, i dess nya lydelse, anges de alternativa regelsystemen för intjänande av folkpension: den ATP-anknutna intjänanderegeln och bosättningsregeln. Vidare anges att pensionen bestäms på grundval av antalet år med ATP-poäng eller antalet bosättningsår.

Eftersom flertalet av de människor som är bosatta i Sverige också förvärvsarbetar här och därmed intjänar ATP kommer de att ha rätt till folkpension såväl enligt den ATP-anknutna intjänanderegeln som enligt bosättningsregeln. Av *andra stycket* framgår emellertid att pensionen skall beräknas med tillämpning av endast ett av de båda regelsystemen. Den pensionsberättigade kan således inte få pension beräknad på grundval av båda regelsystemen så att vissa år tillgodoräknas som bosättningsår och andra år som ATP-år (jfr dock 5 kap. 7 § första stycket d). Avgörande för vilket av regelsystemen som kommer att tillämpas är naturligtvis det system som ger det för den pensionsberättigade mest förmånliga resultatet, vilket i sin tur är beroende av hans bosättnings- och förvärvsförhållanden.

3 §

Paragrafen i dess nya lydelse innehåller den grundläggande bestämmelsen om rätt till folkpension på grundval av antalet år med ATP-poäng. I avsnitt 6.2.2 har vi redovisat de överväganden som ligger till grund för förslagen. Bestämmelsen, som avser folkpensioneringens huvudförmåner samt handikappersättning som utgör tillägg till pension, är tillämplig på både svenska och utländska medborgare. En förutsättning för att rätt till pension

skall föreligga är dock i princip att den berättigade är bosatt i Sverige. Detta gäller dock inte svenska medborgare (5 kap. 5 §). Kravet kommer inte heller att gälla i förhållande till utländska medborgare som omfattas av EG-förordningen 1408/71. Även enligt socialförsäkringskonventioner kan föreligga exporträtt för denna kategori.

Vad gäller övriga förutsättningar för rätt till folkpension motsvarar bestämmelsen nuvarande 2 §, som gäller svenska medborgares rätt till folkpension vid bosättning utomlands. Det innebär att rätten till folkpension bestäms med hänsyn till det antal år för vilka pensionspoäng inom ATP har tillgodoräknats. I fråga om förtidspension skall hänsyn tas inte enbart till faktiska poängar utan också till år för vilka s.k. antagandepoäng har legat till grund för beräkningen av ATP. Rätten till folkpension i form av efterlevandepension grundas på det antal år för vilka ATP-poäng tillgodoräknats den avlidne. Föreligger inte rätt till ATP kan folkpension inte utgå. Av 4 § följer emellertid att med år med pensionspoäng inom ATP i vissa fall likställs bl.a. år före år 1960 med inkomst för vilken den försäkrade har taxerats till statlig inkomstskatt.

Av paragrafens andra stycke följer att det krävs sammanlagt 30 poängar inom ATP för att rätt till oavkortad folkpension skall föreligga. Är det sammanlagda antalet poängar lägre än 30, reduceras folkpensionen i motsvarande mån.

Som vi utvecklat i avsnitt 6.6 kommer en tillämpning i Sverige av EGs förordning 1408/71 att innebära en viss utvidgning (och inskränkning) såvitt gäller tillhörigheten till ATP-systemet. Begreppet försäkrad för ATP kommer härigenom att i vissa fall få en annan betydelse. I den mån en person med tillämpning härav är att anse som försäkrad för ATP och intjänar ATP-rätt blir han i samma utsträckning försäkrad för och förvärvar rätt till folkpension enligt den här upptagna ATP-anknutna intjänanderegeln.

En kategori för vilken denna utvidgning kan bli av praktisk betydelse är familjemedlemmar till personal vid EES-staters beskickningar och konsulat här i landet. I den mån de förvärvsarbetar i Sverige kommer de på grundval av EG-förordningen att vara omfattade av svensk pensionslagstiftning och därigenom tjäna in rätt till folk- och tilläggspension för förvärvsinkomster. Detta innebär en förändring i förhållande till nuvarande situation, eftersom denna kategori hittills inte ansetts som bosatta i Sverige och därmed inte heller, såsom utländska medborgare, varit försäkrade enligt AFL. Detta har gällt trots att socialavgifter tagits ut från arbetsgivaren för deras inkomster av anställning.

4 §

Den nya bestämmelsen motsvarar nuvarande 3 § men är till skillnad från den regeln inte inskränkt till att gälla enbart svenska medborgares rätt till folkpension vid bosättning utomlands utan har mer generell tillämpning.

I *första stycket* punkt 1 hänvisas, liksom i nuvarande 3 §, bl.a. till 11 kap. 7 §, trots att denna regel upphört att gälla med verkan fr.o.m. den 1 januari 1982. Regeln i 11 kap. 7 §, som avsåg verkningarna av ett s.k.

undantagande från ATP, skulle dock enligt övergångsbestämmelserna i anslutning till upphävandet ha fortsatt giltighet i fråga om vissa kategorier personer, och den är i det nu aktuella sammanhanget av betydelse också för andra personer såvitt avser tiden före år 1982.

Hänvisningen till 11 kap. 6 § innebär att år, för vilket pensionspoäng inte tillgodoräknats en försäkrad på grund av underlåtenhet att betala avgift till tilläggs pensioneringen, skall tas i beaktande vid beräkning av folkpension enligt 30-årsregeln.

Enligt andra punkten skall beaktas år före år 1960 för vilket beräknats taxerad inkomst till statlig inkomstskatt.

Bestämmelsen i tredje punkten, som motsvarar andra punkten för den som erlagt sjömansskatt, har behandlats i avsnitt 6.3.3. Anledningen till att det gäller olika tidsgränser för svenska och utländska medborgare hänger samman med att före år 1974 var utländska sjömän som var bosatta utomlands och som var anställda på svenskt handelsfartyg inte försäkrade för tilläggs pension. Svenska sjömän har däremot omfattats av ATP-systemet alltsedan ikraftträdandet år 1960.

Fjärde punkten, som har en motsvarighet i punkt 3 i nuvarande 3 §, innebär att vissa svenska medborgare, som varit knutna till ambassader eller konsulat och som i anställningen har uppburit inkomst för vilken de varit frikallade från skattskyldighet i Sverige, har möjlighet att för rätt till folkpension enligt 30-årsregeln få år före år 1963 tillgodoräknade, under förutsättning att det skulle ha beräknats till statlig inkomstskatt taxerad inkomst om skattskyldighet hade förelegat för ersättningen.

Bestämmelsen i *andra stycket* har till följd att personer som inte har rätt till ATP ändå kan bli berättigade till folkpension enligt 30-årsregeln under förutsättning att de kan tillgodoräknas åtminstone tre sådana inkomstår som anges i första stycket eller något sådant år i kombination med år med ATP-poäng och antalet sådana år sammanlagt utgör minst tre.

I fråga om efterlevandepension är det vid tillämpning av denna paragraf, liksom av 3 §, den avlidnes förhållanden som är avgörande.

Av 11 kap. 6 a § framgår att vårdår som tillgodoräknats med stöd av den paragrafen skall tas i beaktande också vid beräkning av folkpension enligt 30-årsregeln. Detta följer av att sådana vårdår enligt 11 kap. 6 a § generellt sett vid tillämpning av AFL - med undantag för fall där annat uttryckligen anges - skall jämföras med år för vilka pensionspoäng tillgodoräknats.

5 §

Paragrafen i dess nya lydelse innehåller bestämmelser om rätt till folkpension för svenska medborgare vid bosättning utomlands. Även om paragrafen gäller enbart svenska medborgare, kommer den genom reglerna om likabehandling i EGs förordning 1408/71 att gälla även medborgare i andra EES-länder som omfattas av förordningen. Genom hänvisning till bl.a. 3 § såvitt gäller beräkning av pensionen motsvarar den i huvudsak nuvarande 2 §. Liksom enligt nuvarande regler omfattar rätten till

folkpension vid bosättning utom Sverige ålderspension, förtidspension, efterlevandepension och handikappersättning som utgör tillägg till pension.

6 §

I denna paragrafs nya lydelse anges de grundläggande förutsättningarna för att rätt till folkpension med tillämpning av bosättningsregeln skall föreligga. I avsnitt 6.2.1 har vi redovisat våra grundläggande överväganden beträffande regelsystemet härför. Regeln gäller, liksom den ATP-anknutna intjänanderegeln, beträffande folkpensioneringens huvudförmåner samt handikappersättning som utgör tillägg till pension.

Liksom enligt 3 § i dess nya lydelse uppställs i *första stycket* krav på att den berättigade är bosatt i Sverige. Genom tillämpning av EG-förordningen 1408/71 kommer dock exporträtt till EES-länder att föreligga för personer (svenska och utländska medborgare) som omfattas av förordningen.

Den berättigade skall enligt paragrafen ha tillgodoräknats bosättningstid för minst tre år. Detta krav kommer inte att gälla för dem som omfattas av EG-förordningen och som varit försäkrade i annat EES-land. De får lägga samman försäkringstider i de andra EES-länderna med svensk bosättningstid för att uppfylla kravet på tillgodoräknande av minst tre års bosättningstid. Som framgår av den nya bestämmelsen i 9 § nedsätts bosättningstiden till närmaste hela antal år. Det innebär att en person som omfattas av EG-förordningen måste ha tillgodoräknats i vart fall tolv månaders bosättningstid i Sverige för att sammanläggning med försäkringstid i annat EES-land skall få ske och han med tillämpning av EG-förordningen kan bli berättigad till folkpension i Sverige enligt bosättningsregeln.

I fråga om efterlevandepension är det den avlidne och inte den pensionsberättigade som skall ha tillgodoräknats bosättningstid för minst tre år. Det innebär att, om den avlidne inte uppfyllt denna förutsättning, den efterlevande inte har rätt till folkpension på grundval av enbart reglerna i AFL.

I paragrafens *andra stycke* anges tidsramarna för tillgodoräknande av bosättningstid vid tillämpning av bosättningsregeln. Det gäller härvid samma tidsramar som för beräkning av pensionsgrundande inkomst för tilläggspension, dvs. fr.o.m. 16-årsåret t.o.m. 64-årsåret. Någon motsvarighet till ATP-systemets regel om beräkning av pensionsgrundande inkomst för 65-årsåret beträffande vissa åldersgrupper försäkrade (15 kap. 2 §) finns dock inte.

Nuvarande 6 § har med vissa språkliga förändringar flyttats till att utgöra 18 §.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillgodoräknande av bosättningstid vid beräkning av folkpension med tillämpning av bosättningsregeln. I avsnitt 6.3 har vi utvecklat innebörden av våra förslag härom. Utgångs-

punkten för bestämmelsen är det nuvarande bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen. Det innebär, som anges i *första stycket a*, att den som är folkbokförd i Sverige också anses bosatt här. Den tid varunder han varit folkbokförd här i landet tillgodoräknas alltså som bosättnings-tid. Tiden räknas från det att han blir folkbokförd som inflyttad till Sverige (eller fr.o.m. det år då han fyllde 16 år om han blivit folkbokförd före det året) till dess att han avregistreras från folkbokföringen som utflyttad från landet (eller t.o.m. det år då han fyller 64 år om han kvarstår som folkbokförd här i landet även därefter). Tid för folkbokföring (resp. för förfluten tid kyrkobokföring) här skall alltså i princip medföra rätt att få den tiden tillgodoräknad som bosättnings-tid enligt den nu behandlade paragrafen. Detta betyder att den som tillfälligtvis vistas utomlands för semester, arbete eller av annat skäl men som skall kvarstå som folkbokförd i Sverige skall gottskrivas bosättnings-tid också avseende tid för sådant uppehåll i utlandet.

Den som avser att flytta till utlandet skall enligt föreskrifter i folkbokföringslagen anmäla detta. Om anmälan görs inom en vecka från utflyttningen gäller avregistreringen från utflyttningsdagen. Kommer anmälan in senare gäller avregistreringen från folkbokföringen fr.o.m. den dag då anmälan kom in. För att undvika att personer som flyttar från Sverige kvarstår som folkbokförda här och därigenom tillgodoräknas bosättnings-tid på grund av att de underlåtit att göra anmälan om flyttningen, föreskrivs i *första stycket a* att tid efter utflyttningen inte skall tillgodoräknas dem som bosättnings-tid om de enligt folkbokföringslagens regler skall avregistreras som utflyttade från Sverige (jfr avsnitt 6.3).

Före den 1 april 1985 ansågs den som var utsänd till utlandet av en statlig arbetsgivare för arbete för arbetsgivarens räkning inte som bosatt i Sverige enligt socialförsäkringens bosättningsbegrepp. Det innebar att han inte var försäkrad enligt AFL. En sådan person var emellertid tillsammans med sin medföljande familj kyrkobokförd i Sverige under utlandstjänstgöringen. Genom anknytningen i förevarande punkt till folkbokföringen (eller tidigare kyrkobokföringen) tillgodoräknas statligt utsända och deras familjemedlemmar bosättnings-tid även före den 1 april 1985.

Bakgrunden till bestämmelsen i *första stycket b* är att en utländsk medborgare, som enligt utlänningslagen (1989:529) är skyldig att ha uppehållstillstånd för vistelse i Sverige, inte blir folkbokförd här i landet innan han har erhållit sådant tillstånd. Med den nu aktuella bestämmelsen får även tiden från det att han ansökt om uppehållstillstånd för bosättning i Sverige till dess att han blivit folkbokförd här i landet tillgodoräknas som bosättnings-tid. Detta gäller under förutsättning att han senare har beviljats uppehållstillstånd och blivit folkbokförd här. I avsnitt 6.3.3 har vi utvecklat motiven för detta förslag.

Bestämmelsen i *första stycket c* tar sikte på vissa av privat arbetsgivare utsända persongrupper, bl.a. missionärer och biståndsarbetare, som, till skillnad från statligt utsända arbetstagare i allmänhet, inte kvarstår som folkbokförda i Sverige under utsändningstiden. Den tid före år 1993 som de arbetat utomlands får med den angivna bestämmelsen tillgodoräknas dem som bosättnings-tid i Sverige. De närmare motiven för bestämmelsen har redovisats i avsnitt 6.3.3. I fråga om avgränsningen av den grupp

personer som sålunda skall kunna tillgodoräknas bosättnings tid med stöd av särregeln skall denna ske på samma sätt som i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag. Närmare vad det innebär har angetts i avsnitt 6.3.3. En skillnad i förhållande till rätten till barnbidrag är dock att den nu berörda bestämmelsen skall gälla enbart svenska medborgare. Enligt bestämmelsen i fjärde stycket i paragrafen skall rätten att få tillgodoräkna tiden i utlandet som bosättnings tid gälla även för den utsändes medföljande make eller därmed likställd samt minderåriga barn.

Genom bestämmelsen i punkten d ges en möjlighet för en person, som tillgodoräknats ATP-poäng för tid under vilken han inte har varit bosatt i Sverige och som varken med stöd av bosättningsregeln eller den ATP-anknutna intjänanderegeln är berättigad till en oreducerad pension, att vid tillämpning av bosättningsregeln tillgodoräknas den tid han varit förvärvsverksam (och som sålunda grundat rätt till ATP) utan att vara bosatt i Sverige. Denna bestämmelse har betydelse för bl.a. missionärer och biståndsarbetare, som under utlandstjänstgöringen inte är folkbokförda i Sverige, men som är anställda av svenska trossamfund eller svenska biståndsorganisationer och därigenom kan intjäna pensionsrätt inom ATP. Den kan även tillämpas i fråga om svenska medborgare som sysselsätts utomlands av en arbetsgivare som är bosatt i Sverige eller utomlands bosatta svenska eller utländska sjömän som är anställda på svenska handelsfartyg. Ytterligare en tänkbar situation där bestämmelsen kan ha betydelse är de fall då en s.k. ATP-förbindelse föreligger. I avsnitt 6.3.3 har vi redovisat våra motiv för regeln.

Pensionspoäng tillgodoräknas en försäkrad för varje år för vilket pensionsgrundande inkomst fastställts för honom. Vid tillämpning av första stycket d skall emellertid tillgodoräknas inte hela det kalenderår för vilket ATP-poäng tillgodoförts utan endast den tid under vilken det förvärvsarbete som grundat rätt till tilläggspension pågått. I annat fall skulle vid t.ex. inflyttning till eller utflyttning från Sverige under ett kalenderår hela det året tillgodoräknas som bosättnings tid trots att den berättigade inte varit folkbokförd i Sverige hela året.

De konventioner på socialförsäkringsområdet som Sverige ingått med en rad andra länder innehåller regler om försäkringstillhörighet, som bl.a. innebär utsträckt tillämpning av AFLs regler genom att olika personkategorier som inte är folkbokförda i Sverige ändå omfattas av svensk socialförsäkring. Motsvarande gäller enligt EGs förordning 1408/71, eftersom den grundar försäkringstillhörigheten inte på bosättning utan på förvärvsverksamhet. Detta gäller enligt de flesta konventioner liksom enligt EG-förordningen i fråga om gränsarbetare och säsongarbetare, vilka i regel omfattas av försäkringen i arbetslandet oberoende av att de är bosatta i ett annat land. Även utsändningsreglerna i konventionerna och i EG-förordningen kan innebära en utvidgning av försäkringstillhörigheten i förhållande till enbart AFLs regler. Genom tillämpning av EG-förordningen kommer, som angetts i kommentaren till 5 kap. 3 §, också familjemedlemmar till personer som är anställda vid andra EES-länders ambassader och konsulat i Sverige och som förvärvsarbetar här i landet att omfattas av svensk socialförsäkringslagstiftning, trots att de inte är folk-

bokförda här i landet. För dessa situationer föreskrivs i punkten e att sådan tid, då en person till följd av en konvention eller EG-förordningens tillämpning har varit omfattad av svensk lagstiftning om pensionsförmåner, skall tillgodoräknas som bosättningstid.

Som huvudregel enligt EG-förordningen 1408/71 gäller att en anställd omfattas av lagstiftningen i det land där han är anställd, även om han är bosatt i ett annat land. I fråga om personer som upphört att vara förvärvsverksamma har EG-domstolen slagit fast att de skall omfattas av lagstiftningen i det land där de senast varit förvärvsverksamma, oavsett hur lång tid som förflutit sedan det senaste förvärvsarbetet (Ten Holder-fallet). Med anledning av detta avgörande har år 1991 en ny bestämmelse om tillämplig lagstiftning för dessa fall införts i EG-förordningen. Enligt denna bestämmelse gäller att en person, för vilken lagstiftningen i en medlemsstat upphör att gälla utan att en annan medlemsstats lagstiftning blir tillämplig för honom enligt förordningens bestämmelser om tillämplig lagstiftning, skall omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat i vilken han är bosatt. I bestämmelsen anges inte om den gäller även i det fall att en person upphört att arbeta på grund av att han blivit arbetsoförmögen eller i annat fall övergått från arbete till att uppbära någon form av socialförsäkringsförmån. En tolkning av EG-förordningens regler är att den som blir helt arbetsoförmögen och till följd därav berättigad till förtidspension även fortsättningsvis omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat i vilken han senast varit förvärvsverksam, oberoende av i vilken medlemsstat han är bosatt.

En sådan tolkning innebär att en person som uppbär hel förtidspension från ett annat EES-land än Sverige och som varit förvärvsverksam i det landet till dess att han förtidspensionerades alltjämt omfattas av lagstiftningen i det andra landet även om han är bosatt i Sverige. Han tillgodoräknas i sådant fall inte bosättningstid i Sverige trots att han är folkbokförd här.

I fråga om personer med svensk förtidspension finns regler i 11 § som blir av betydelse för om tid varunder de bott i Sverige och uppburit svensk pension skall kunna tillgodoräknas som bosättningstid.

Av intresse i detta sammanhang är även en bestämmelse i den nya nordiska konventionen om social trygghet. I artikel 11 första stycket i konventionen föreskrivs att en medborgare i ett nordiskt land är berättigad till grundpension från ett annat nordiskt land när han intjänat rätt till pension från detta land på grundval av minst tre års bosättning i landet. Enligt andra stycket skall perioder under vilka någon har erhållit pension från ett annat EES-land inte medräknas vid avgörande av om bosättningskravet enligt första stycket är uppfyllt. I kommentaren till förslaget till ny nordisk konvention anges beträffande nämnda bestämmelse, som gäller endast i fråga om personer som inte omfattas av EG-förordningen 1408/71, att den som redan har övergått till pension från ett annat EES-land, antingen ett annat nordiskt land eller ett EES-land utanför Norden, inte därefter skall kunna erhålla rätt till en nordisk grundpension från bosättningslandet enligt första stycket i artikel 11. Det kan förutsättas att den närmare innebörden av dessa regler kommer att klargöras i anslutning

till arbete som kommer att bedrivas av den nordiska arbetsgrupp som skall arbeta med frågor som rör tillämpningen av konventionen.

I fråga om de personer som - utan att ha varit folkbokförda i Sverige - omfattats av svensk socialförsäkring till följd av en socialförsäkringskonvention gäller att sådan tid tillgodoräknas som bosättningstid även om den hänförs sig till tiden före ikraftträdandet av våra förslag.

När det gäller familjemedlemmar till utsända av privat arbetsgivare innehåller våra förslag - med undantag för familjemedlemmar till bl.a. missionärer och biståndsarbetare - inga särregler. I den mån familjemedlemmarna omfattats eller omfattas av utsändningsregler i konventioner kommer dessa regler att vara av betydelse för tillgodoräkandet av bosättningstid för folkpension såväl för förfluten tid som för framtiden. Beträffande EES-staterna gäller detta bara år före år 1993, eftersom EG:s förordning 1408/71 avgör försäkringstillhörigheten därefter.

Socialförsäkringskonventionerna kan även innebära att AFLs tillämpningsområde är inskränkt på så sätt att en person inte anses försäkrad enligt AFL trots att han varit eller är bosatt här i landet. Vidare gäller enligt EG-förordningen 1408/71 att anställda och egenföretagare i princip skall omfattas av lagstiftningen i endast ett medlemsland, nämligen i det land där de är förvärvsverksamma. Bestämmelsen i *andra stycket* i paragrafen avser att förhindra att sådan tid då en person enligt en konvention eller enligt EG-förordningen omfattats av ett annat lands lagstiftning om pensionsförmåner även tillgodoräknas som bosättningstid i Sverige vid tillämpning av bosättningsregeln. Detta gäller beträffande konventionernas regler om försäkringstillhörighet även för tid före den 1 januari 1993, då de nya reglerna skall träda i kraft.

Av betydelse vid tillämpning av första stycket e och andra stycket blir också artikel 24 i den nya nordiska konventionen om social trygghet. Enligt denna skall också tid före den 1 januari 1993, varunder en person intjänat rätt till tilläggspension i ett nordiskt land men samtidigt varit bosatt i ett annat nordiskt land, inte tillgodoräknas för rätt till grundpension från bosättningslandet. Detta innebär att, om en s.k. gränsarbetare exempelvis bott i Sverige men arbetat i Norge, han för sådan tid inte tillgodoräknas bosättningstid enligt 5 kap. 7 §. Detta gäller således också för tiden före den regelns ikraftträdande.

Sista meningen i *andra stycket* tar för närvarande sikte enbart på arbetstagare som är arvodesanställda av SIDA för arbete i ett annat land och deras medföljande familjemedlemmar. De kvarstår som folkbokförda i Sverige under utsändningstiden. Eftersom de emellertid genom förordningen (1985:73) om undantag från svensk socialförsäkringslagstiftning vid arbete utomlands har undantagits från regeln i AFL om att statligt utsända skall anses bosatta i Sverige under utsändningstiden, skall de inte heller tillgodoräknas bosättningstid för folkpension avseende denna tid.

Tredje stycket innebär att även tid då någon varit kyrkobokförd enligt äldre författningar härom tillgodoräknas som bosättningstid.

88

Paragrafen innehåller särregler för flyktingar vid tillgodoräknande av bosättningsperiod. Den innebär att - utöver faktisk bosättningsperiod i Sverige enligt reglerna i 7 § och i förekommande fall antagen framtida bosättningsperiod enligt 11 § - hela eller viss del av bosättningsperioden i flyktingens hemland kan vid tillämpning av reglerna i 5 kap. likställas med bosättningsperiod i Sverige. Det betyder t.ex. att kravet på tre års bosättningsperiod i Sverige för rätt till folkpension kan vara uppfyllt trots att ett eller två av åren är bosättningsår i hemlandet. Detsamma gäller bl.a. vid tillämpningen av 11-14 §§, där år i hemlandet skall anses som bosättningsperiod i Sverige. Den del av bosättningsperioden i hemlandet som kommer att räknas som svensk bosättningsperiod bestäms av förhållandet mellan å ena sidan den tid flyktingen varit bosatt i Sverige från det att han kom hit första gången som flykting och tills pensionsfallet inträffar och å andra sidan den totala tidsrymden mellan dessa två händelser. Om flyktingen t.ex. varit bosatt i Sverige två tredjedelar av den angivna tiden, får två tredjedelar av bosättningsperioden i hemlandet tillgodoräknas.

Kravet på att flyktingen skall vara bosatt i Sverige innebär i detta sammanhang att rätt till export av en med tillämpning av paragrafen beräknad pension inte kommer att föreligga.

För det fall att flyktingen är berättigad till pension från sitt hemland och har rätt att få denna pension utbetald i Sverige, föreskrivs i *andra stycket* att den tid på vilken denna pension från hemlandet grundas inte skall medräknas som bosättningstid i Sverige.

Sista meningen i andra stycket tar sikte på den situationen att flyktingen har vistats viss tid i flyktingläger i ett annat land än hemlandet innan han kom hit till Sverige. Även sådan tid likställs med svensk bosättnings tid.

Genom bestämmelsen i *tredje stycket* avgränsas tillämpligheten av särreglerna till personer som omfattas eller har omfattats av flyktingdefinitionen i den i paragrafen nämnda konventionen. Motsvarande definition finns i 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529). Av kravet på att flyktingen skall ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige därför att han ansetts som flykting följer att Sverige skall vara första asylland. Den som mottagits som flykting i t.ex. Tyskland och som sedan utnyttjat sig av den fria rörligheten för personer genom att bosätta sig och arbeta i Sverige skall således inte särbehandlas enligt paragrafen vad gäller tillgodosäkrande av bosättnings tid. Den som beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flykting har däremot rätt till pension med stöd av paragrafen även om han vid pensionsbeviljandet inte längre är att anse som flykting, t.ex. därför att han blivit svensk medborgare.

Av fjärde stycket framgår att bestämmelserna i paragrafen gäller även en flykting som är statslös. Begreppet statslös definieras i FNs konvention den 28 september 1954 om statslösa personers rättsliga ställning.

9 §

I *första stycket* anges att de olika tidsperioder som enligt de två föregående paragraferna tillgodoräknats den pensionsberättigade som bosättningstid skall läggas samman vid beräkning av folkpension. I fråga om efterlevandepension är det i stället den avlidnes bosättningstider som läggs samman.

Enligt *andra stycket* krävs sammanlagt 40 års bosättningstid för rätt till oavkortad folkpension. Är den sammanlagda bosättningstiden kortare, reduceras folkpensionen i motsvarande mån.

Av *tredje stycket* följer att om den sammanlagda bosättningstiden är kortare än tolv månader beaktas den inte.

10 §

I första stycket anges huvudregeln för beräkning av ålderspension, medan bestämmelserna i andra och tredje styckena avser vissa speciella situationer. Andra stycket tar därvid sikte på den som uppburit hel förtidspension och syftar till att den utgående pensionen inte skall minskas därför att den ersätts av ålderspension. Bestämmelsen gäller endast den som uppburit hel förtidspension. I tredje stycket ges en motsvarande regel för den som uppburit hel särskild efterlevandepension. På samma sätt skall behandlas övergångsvis utgiven änkepension (se övergångsbestämmelserna punkt 9). I avsnitt 6.2.1 har vi utvecklat motiven för de föreslagna reglerna.

11 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om beräkning av förtidspension på grundval av bosättningstid. Därvid beaktas den faktiska bosättningstiden beräknad enligt 7 och 8 §§ t.o.m. året före pensionsfallet och en viss del av eller hela tiden efter pensionsfallet. Som framgår av bestämmelsen krävs ingen aktuell anknytning till Sverige vid pensionsfallet för att sådan antagen framtida bosättningstid skall tillgodoräknas. Övervägandena i dessa avseenden har redovisats i avsnitt 6.2.1.

Vid tillämpning av paragrafen blir året för pensionsfallet av betydelse, på samma sätt som vid beräkning av förtidspension från ATP. Härvid bör för folkpensioneringens del tillämpas samma bedömningsgrunder som på ATP-området. I propositionen 1962:90 med förslag till lag om allmän försäkring m.m. (s. 361) har angetts riktlinjer för bedömningen av när ett pensionsfall skall anses ha inträffat. Dessa bör alltså få motsvarande tillämpning i fråga om beräkningen av framtida bosättningstid inom folkpensioneringen.

Vid beräkningen av bosättningstid enligt paragrafen skall sådan tid avrundas till närmast lägre antal hela månader. I avsnitt 6.2.1 har vi redovisat motivet för det förslaget.

Tredje stycket avser den situationen att den pensionsberättigades arbetsförmåga blir ytterligare nedsatt så att en ändring av den kvotdel varmed förtidspension utges skall ske. Dessa fall behandlas som ett nytt pensions-

fall, och en ny beräkning av bosättningstid skall göras. Motsvarande gäller inte vid förbättring av arbetsförmågan. I ett sådant fall anses det således vara fråga om samma pensionsfall. Detsamma gäller vid s.k. vilande förtidspension (se avsnitt 6.2.1).

12 §

Paragrafen reglerar beräkning av förtidspension i den situationen att pensionsfallet har inträffat före det år då den pensionsberättigade fyller 16 år. Olika regler gäller härvid för å ena sidan svenska medborgare och å andra sidan utländska medborgare. I avsnitt 6.2.1 har vi utvecklat innebörden av reglerna och de överväganden som ligger bakom förslagen.

För en svensk medborgare som ansöker om förtidspension när han fyller 16 år innebär reglerna att han alltid blir berättigad till en oavkortad förtidspension. Motsvarande gäller för en utländsk medborgare under förutsättning att han då är bosatt i Sverige sedan minst fem år. Görs ansökan om pension senare, kommer pensionen att kunna reduceras med hänsyn till den berättigades bosättnings- eller arbetsförhållanden efter fyllda 16 år. Vid tillämpning av dessa regler tas hänsyn enbart till bosättning utanför Sverige (eller annan tid då bosättningstid enligt 7 och 8 §§ inte tillgodoräknats) före det att pensionen börjar utges.

13 §

Denna paragraf behandlar den situationen vid förtidspension att pensionsfallet inträffat under det år då den berättigade fyller 16 år. Pensionsfallet kan alltså ha inträffat såväl före som efter 16-årsdagen. Bestämmelsen förutsätter, till skillnad från de övriga bestämmelserna om förtidspension, att pensionsfallet kan bestämmas till en viss dag. Med hänsyn till att grunden till ett pensionsfall som inträffar i så unga år ofta torde vara en olyckshändelse eller liknande torde några egentliga svårigheter att fastställa tidpunkten för pensionsfallet i regel inte uppkomma vid den praktiska tillämpningen. Konsekvensen av bestämmelsen blir att det utges antingen en oavkortad förtidspension eller också ingen förtidspension alls.

14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om beräkning av efterlevandepension. Den grundas på överväganden och förslag som vi redovisat i avsnitt 6.2.1. Avgörande vid tillämpningen är den bosättningstid som kan tillgodoräknas den avlidne. Det innebär att, om den avlidne inte tillgodoräknats någon bosättningstid i Sverige, den efterlevande inte är berättigad till efterlevandepension enligt bosättningsregeln. På motsvarande sätt som vid förtidspension skall även antagen framtida bosättningstid tillgodoräknas. I fråga om efterlevandepension till ett barn vars avlidne förälder omfattats av lagstiftningen i flera EES-länder innehåller EG-förordningen 1408/71 bestämmelser som innebär betydande avvikelser från reglerna i paragrafen,

bl.a. i det avseendet att någon prorata-beräkning av pensionen från Sverige inte skall göras (jfr avsnitt 6.2.1 och 6.6).

Bestämmelsen i andra stycket innebär en motsvarighet till bestämmelserna i 10 § andra och tredje styckena och syftar till att pensionen inte skall grundas på en kortare bosättnings tid än tidigare när omräkning sker vid övergång från en form av folkpension till en annan.

15 §

Paragrafen gäller sådan handikappersättning som utgår som tillägg till folkpension i form av ålders-, förtids- eller efterlevandepension. I paragrafen föreskrivs, i enlighet med övervägandena i avsnitt 6.2.3, att sådan handikappersättning skall utges med samma antal fjrtiondelar eller, om huvudförmånen beräknats med tillämpning av 30-årsregeln, trettiondelar som den förmån till vilken handikappersättningen utgör tillägg. Om huvudförmånen således på grundval av bosättningsregeln utges med 25/40 av en oakortad pension, skall handikappersättningen utgöra motsvarande kvotdel av en oakortad handikappersättning.

16 §

Denna bestämmelse, som grundar sig på överväganden i avsnitt 6.2.1, innehåller en garantiregel som innebär att det sammanlagda folkpensionsbeloppet för två makar aldrig kan bli lägre än det belopp som skulle ha tillkommit en av makarna om den andre inte hade varit pensionsberättigad. Bestämmelsen gäller både för det fall att båda makarna har folkpension med tillämpning av 30-årsregeln och det fall att båda uppbär folkpension enligt 40-årsregeln. Den är tillämplig också i den situationen att den ena makens pension har beräknats enligt 30-årsregeln och den andras enligt 40-årsregeln. Bakgrunden till bestämmelsen är reglerna i 6 kap. 2 § och 7 kap. 4 § att folkpension i form av ålders- och förtidspension för var och en av två gifta pensionstagare (och därmed jämställda) är lägre än pensionen för en ensam pensionstagare.

17 §

I paragrafen ges en bestämmelse om i vilken ordning olika regelsystem vid beräkning av pension skall tillämpas. Den innebär att först beräknas pensionen enligt reglerna i 6-9 kap. och 17 kap. 2 § som om den berättigade hade tillgodoräknats 40 bosättningsår eller 30 förvärvsår. Därefter sker en reducering av pensionen på grund av bristande bosättnings tid eller förvärvstid.

18 §

Paragrafen har sin motsvarighet i nuvarande 6 § och har behandlats i den allmänna motiveringen.

Hänvisningen i paragrafens första punkt har ersatts med hänvisning till reglerna i femte kapitlet och innebär att det är möjligt att tillämpa dispensreglerna i fråga om pension beräknad både enligt bosättningsregeln och enligt den ATP-anknutna intjänanderegeln.

Med stöd av bemyndigandet i paragrafen har utfärdats kungörelsen (1962:516) med föreskrifter rörande rätt till pension utom riket i vissa fall. Hänvisningarna i första punkten i kungörelsen bör ändras på motsvarande sätt som i 18 §.

Att paragrafen flyttats från nuvarande 6 § till 18 § innebär ingen förändring med avseende på folkpension som vid ikraftträdandet av de nya reglerna utbetalas till utomlands bosatta med stöd av dispensregeln. Fortsatt rätt att få en oavkortad pension utbetald utomlands föreligger i sådana fall.

8 kap.

9 §

I paragrafen ges bestämmelser om samordning med vissa andra förmåner som en efterlevande med särskild efterlevandepension kan vara berättigad till. De nuvarande reglerna innebär att särskild efterlevandepension inte alls utges för den nedsättning av arbetsförmågan som berättigar den efterlevande till förtidspension eller till sjukpenning eller egenlivränta från arbetsskadeförsäkringen. Regler om samordning finns dessutom i bl.a. 12 §. Sistnämnda bestämmelse är emellertid konstruerad på ett annat sätt, som medför att särskild efterlevandepension avräknas krona för krona mot de sociala förmåner som anges i bestämmelsen. Den ändring som gjorts i 9 § är att förtidspension inte längre uppräknas som en förmån som helt utesluter särskild efterlevandepension. Förtidspension upptas i stället i 12 § och kommer att medföra minskning av särskild efterlevandepension på samma sätt som där uppräknade förmåner. Detta innebär att förtidspension inte kommer att utgöra ett hinder mot att bevilja särskild efterlevandepension utan att sådan pension kommer att avräknas mot förtidspension enligt reglerna i 12 §. Motiven för denna ändring har vi angett i avsnitt 6.2.1.

Genom bestämmelsen i fjärde stycket kommer särskild efterlevandepension att samordnas även med förmåner som utges enligt utländsk lagstiftning. Även denna ändring har motiverats i avsnitt 6.2.1. Samordning sker i detta fall enbart med förmåner som faktiskt utges, vilket får till följd att en efterlevande kan avstå från att begära en låg utländsk förmån som han är berättigad till och i stället erhålla svensk särskild efterlevandepension från folkpensioneringen.

12 §

Ändringen i paragrafens första stycke har kommenterats under 9 §.

Det nya andra stycket hänger samman med att särskild efterlevandepension framöver i en del fall kan komma att utges med ett visst antal fyrtiondelar eller trettiondelar av en oavkortad pension till följd av bristande bosättnings- eller förvärvstid. Bestämmelsen medför att särskild

efterlevandepension som reducerats på grund härav inte avräknas mot hela beloppet av förmånerna enligt första stycket utan mot så stor andel (ett visst antal fyrtiondelar eller trettiondelar) av dessa som motsvarar den andel varmed den särskilda efterlevandepensionen utges.

Bestämmelsen i tredje stycket motsvarar 9 § fjärde stycket och har kommenterats under den paragrafen.

14 kap.

7 §

Tillägget i paragrafen innebär att samordningen mellan tilläggspension i form av särskild efterlevandepension och vissa andra ersättningar skall ske på samma sätt som föreskrivs för folkpensioneringens del i 8 kap. 12 §.

16 kap.

1 §

I fortsättningen kommer ålderspension till en hos försäkringskassan inskriven pensionsberättigad inte alltid att kunna beviljas utan ansökan av honom. Det kommer dock att även framöver finnas vissa typsituationer där försäkringskassan på förhand kan se att den pensionsberättigade har rätt till oreducerad ålderspension, t.ex. därför att han tillgodoräknats ATP-poäng för 30 år. Genom tillägget i första stycket ges regeringen eller, efter bemyndigande, riksförsäkringsverket möjlighet att i en förordning eller föreskrifter ange vissa sådana typsituationer i vilka ålderspension kan beviljas utan ansökan. Ändringen grundar sig på överväganden i avsnitt 7.2.

20 kap.

15 a §

Paragrafen innehåller en hänvisning till den lag som gör EGs förordning 1408/71 med däri gjorda anpassningar tillämplig i Sverige. Genom lagen kommer reglerna i AFL att utsträckas till att gälla personer som annars inte skulle omfattas av den svenska lagstiftningen, t.ex. i fråga om personer som arbetar i Sverige men som inte är bosatta här i landet. På motsvarande sätt kommer tillämpningen av AFLs regler att inskränkas så att personer som är bosatta i Sverige trots detta inte skall omfattas av svensk lagstiftning om pensionsförmåner, t.ex. därför att de arbetar i ett annat land än Sverige och därigenom tillhör det andra landets lagstiftning.

Bestämmelsen i andra punkten innebär att en person som där avses har rätt till samma pensionsförmåner som den som är försäkrad enligt AFL.

Övergångsbestämmelserna

Punkt 1

Samtliga lagändringar föreslås träda i kraft vid en och samma tidpunkt, nämligen den 1 januari 1993.

I avsnitt 6.5.2 har vi redovisat våra överväganden och förslag till övergångsreglering.

Punkt 2

I denna punkt slås fast att äldre bestämmelser fortfarande skall gälla i fråga om förmåner som belöper på tiden före ikraftträdandet.

Punkt 3

När det gäller pensioner som utges vid ikraftträdandet eller vartill rätt i övrigt då föreligger (t.ex. pension som ännu inte beviljats men grundas på ansökan före ikraftträdandet) föreskrivs i denna punkt att de nya reglerna skall gälla även dessa förmåner. De nya reglerna kommer således att tillämpas på samtliga pensioner som hänför sig till tiden efter den 1 januari 1993. Några övergångsregler som innebär att äldre bestämmelser om pensionsförmåner alltså skall gälla föreslås inte. Beträffande löpande pensioner ges dock i bl.a. punkt 4 särskilda övergångsregler.

Punkt 4

Eftersom de nya reglerna skall gälla också beträffande pensionsförmåner som utges löpande vid ikraftträdandet måste dessa räknas om till fyrtiondelar och - då de tidigare utgått med oavkortat belopp - i fortsättningen utges med 40/40 (se avsnitt 6.5.2). I *första stycket* har upptagits regler härom. Dessa gäller även i fråga om ålderspension som vid ikraftträdandet utges till den som gjort ett förtida uttag. Reglerna gäller vidare inte enbart pensioner som utbetalas vid ikraftträdandet utan även för de situationer då pensionsfallet har inträffat före ikraftträdandet men ansökan om pension ännu inte har hunnit beviljas. De pensioner som belöper på tiden efter ikraftträdandet skall således i de fallen räknas om till 40/40.

För att den som fyllt 65 år före ikraftträdandet av förslagen men som skjutit upp uttaget av ålderspension till någon gång efter ikraftträdandet inte skall komma i en sämre situation på grund av det uppskjutna uttaget föreskrivs att även den senare beviljade ålderspensionen skall grundas på en bosättningstid om 40 år. Detta följer av att övergångsregeln angetts avse ålderspension enligt 6 kap. 1 § första stycket, dvs. ålderspension vartill rätt tillkommer någon från 65 års ålder.

Någon motsvarande omräkning till 40/40 skall inte göras av pensioner som enligt reglerna i nuvarande 5 kap. 2 § eller motsvarande bestämmelser i socialförsäkringskonventioner utges med reducerat belopp på grund av att antalet år med ATP-poäng inte uppgår till erforderliga 30. En sådan

pension kommer efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna att utgå med samma antal 30-delar som tidigare.

Enligt bestämmelsen i *andra stycket* skall omräkning ske också av änkepension som utges med stöd av övergångsreglerna till efterlevandepensionsreformen.

Bestämmelsen i *tredje stycket* tar sikte på den situationen att förtidspension har börjat utges före ikraftträdandet av förslagen (eller att pensionsfallet har inträffat före nämnda tidpunkt men pension ännu inte beviljats) och att förtidspensionen efter ikraftträdandet höjs på grund av att arbetsförmågan blivit ytterligare nedsatt. I denna situation skall, till skillnad mot vad som gäller enligt huvudreglerna, någon ny beräkning av bosättningstid inte göras, om det är förmånligare för pensionstagaren, utan förtidspensionen skall även fortsättningsvis anses grundad på samma bosättningstid som tidigare.

Punkt 5

Denna övergångsregel tar sikte på pensionsfall som inträffar efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna och avser enbart beräkning av folkpension i form av ålderspension med tillämpning av bosättningsregeln. En ytterligare begränsning är att den gäller endast dem som är 57 år eller äldre vid ikraftträdandet av förslagen. Som framgår av bestämmelsen behöver den uppställda kvalifikationstiden (tio års bosättning varav fem år omedelbart före pensionens beviljande) inte vara uppfylld vid ikraftträdandet av de nya bestämmelserna eller vid fyllda 65 år utan den försäkrade kan även därefter kvalificera sig för regelns tillämpning genom att vara fortsatt bosatt i Sverige. Avgörande för regelns tillämpning är bosättningstiden vid tidpunkten för pensionsansökan. Regeln innebär att bosättningstid i utlandet tillgodoräknas som bosättningstid i Sverige. Undantag görs dock för bosättningstid i sådana länder som grundar pensionsrätten på bosättning, t.ex. de övriga nordiska länderna, under förutsättning att pensionen från de länderna är exportabel till Sverige. Bosättningstid i länder där pensionsrätten intjänas genom förvärvsarbete eller grundas på avgiftsbetalning får således tillgodoräknas som bosättningstid i Sverige, om övriga förutsättningar är uppfyllda.

Punkt 6

Som en följd av att de nya reglerna skall tillämpas i fråga om pensioner som beviljas efter ikraftträdandet anges under denna punkt att även bosättningsperioder och perioder av förvärvsverksamhet som ligger i tiden före den 1 januari 1993 får medräknas. I bl.a. avsnitt 6.3.3 har vi närmare utvecklat innebörden av detta förslag i fråga om olika personkategorier.

Punkt 7

Denna övergångsregel innebär att även änkepension som kommer att beviljas framöver med stöd av övergångsreglerna till efterlevandepensions-

reformen skall beräknas med tillämpning av bosättningsregeln eller den ATP-anknutna intjänanderegeln, dvs. i 30- eller 40-delar.

Punkt 8

Bestämmelsen under denna punkt tar sikte på kvinnor som är födda år 1944 eller tidigare och som uppbär tilläggspension i form av änkepension enligt de regler som gällde före reformen på efterlevandepensioneringens område. Denna bestämmelse motsvarar 5 kap. 2 § tredje stycket AFL i dess lydelse fram till efterlevandepensionsreformen den 1 januari 1990, vilken regel enligt övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring fortfarande skall gälla i fråga om kvinnor som uppbär änkepension enligt äldre regler. Denna äldre bestämmelse i 5 kap. 2 § tredje stycket AFL avsåg enbart rätten till folkpension för svenska medborgare vid bosättning utomlands, medan den här upptagna övergångsregeln har ett mer generellt tillämpningsområde.

Genom övergångsbestämmelsen garanteras kvinnor, som är födda år 1944 eller tidigare och som erhåller tilläggspension i form av änkepension, en ålderspension från folkpensioneringen som i likhet med änkepensionen från tilläggspensioneringen grundas på den avlidne makens faktiska och antagna ATP-år, för det fall att kvinnan inte har egna poängår (eller bosättningsår) som grundar rätt till en större ålderspension från folkpensioneringen. Bestämmelsen blir av betydelse både för kvinnor som blivit änkor före den allmänna pensionsåldern och för kvinnor som blivit änkor därefter.

Punkt 9

Även bestämmelsen under denna punkt tar sikte på kvinnor som är födda år 1944 eller tidigare och gäller beräkning av folkpension i form av ålderspension. Den avser emellertid ålderspension som beräknas med tillämpning av bosättningsregeln. Under förutsättning att kvinnan uppburit änkepension eller skulle haft rätt till sådan pension, om hon inte hade fyllt 65 år vid dödsfallet, enligt de ovan nämnda övergångsreglerna, tillförsäkras hon genom bestämmelsen en ålderspension som är beräknad på samma antal fyrtiondelar som den änkepension hon uppburit eller skulle varit berättigad till.

En konsekvens av den här behandlade regeln är att en änka, som bott i annat nordiskt land under den yrkesaktiva delen av livet, kan ha förvärvat rätt till egen grundpension i form av ålderspension grundad på bosättning (eller förvärvsarbete) i det landet. Samtidigt kan hon få rätt till folkpension i form av ålderspension från Sverige grundad på den avlidne makens bosättningsstid. På samma sätt kan hon med stöd av punkt 8 ha rätt till folkpension i form av ålderspension från Sverige på grundval av den avlidne makens år med ATP-poäng här i landet. Motsvarande situation kan uppkomma i fråga om kvinnor som uppburit hel särskild efterlevandepension, till följd av de nya bestämmelserna i 5 kap. 10 § tredje stycket. I situationer av detta slag kan änkan således samtidigt få två oavkortade eller

närmast oreducerade ålderspensioner från två nordiska länder. Detta är enligt vår mening en otillfredsställande konsekvens av de regler som här intagits under punkterna 8 och 9. Fall av överförsäkring av detta slag bör i möjligaste mån förhindras. Några bestämmelser till undvikande härav är det dock svårt att uppta i den svenska lagstiftningen. I stället bör problemet aktualiseras vid förhandlingar med de andra nordiska länderna och om möjligt lösas genom regler i den nordiska konventionen om social trygghet.

Punkt 10

Av de nuvarande reglerna i 5 kap. AFL följer att barntillägg i princip utges endast vid bosättning i Sverige. En uttrycklig bestämmelse härom behövs fortsättningsvis med hänsyn till att en ändring nu görs av grundvillkoren i 5 kap. Eftersom barntillägg enbart utgår enligt övergångsregler, har bestämmelsen om bosättningskravet intagits som en övergångsregel till ändringarna i AFL. Där har också föreskrivits att den rätt som svenska medborgare har till export av barntillägg enligt 5 kap. 2 § i detta lagrumms lydelse vid utgången av år 1989 skall stå kvar också fortsättningsvis. Detsamma kommer att bli fallet för utländska medborgare som erhåller barntillägg utomlands enligt konventioner. I dessa fall skall någon omräkning alltså i princip inte göras vid ikraftträdandet. Genom tillämpning av EG-förordningen 1408/71 kommer dessa regler i viss utsträckning att modifieras och kommer i viss omfattning att föreligga rätt till export av barntillägg inom EES-området utöver vad som följer av våra förslag (se under avsnitt 6.2.3).

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:127) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Ändringen innebär en mindre inskränkning i övergångsreglerna såvitt gäller dem som är födda senare än år 1929 och som uppbar folkpension den 1 juli 1979. Övervägandena i detta avseende har redovisats i avsnitt 6.5.2.

Genom ändringen kommer de äldre bestämmelserna om exporträtt enligt den s.k. 57-62-årsregeln att gälla enbart dem som den 1 juli 1979 uppbar folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension. Den som då uppbar barnpension ges således inte rätt att åberopa äldre regler. Detsamma gäller beträffande hustrutillägg. Ett nytt krav för tillämpning av de äldre reglerna om export är att den berättigade skall uppbära folkpension i de former som anges även vid utgången av år 1992.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1969:205) om pensionstillskott

1 §

I paragrafen har i ett nytt andra stycke intagits en bestämmelse om krav på bosättning i Sverige för rätt till pensionstillskott. Det innebär ingen ändring i förhållande till vad som nu gäller. Rätt till export av pensionstillskott kommer till följd av reglerna i EG-förordningen 1408/71 dock att finnas till länder inom EES-området.

2 §

Hänvisningen i första stycket till den nya 2 b § anger att pensionstillskottet till i paragrafen uppräknade folkpensionsförmåner i vissa fall skall utges med reducerat belopp på grund av att det utges med samma andel som huvudförmånen och denna är reducerad med hänsyn till bristande bosättningsstid eller otillräckligt antal år med ATP-poäng.

2 a §

I paragrafen, som upptar regler om pensionstillskott till förtidspension, ges en motsvarande hänvisning som i 2 § till den nya bestämmelsen i 2 b §.

2 b §

Bestämmelsen i paragrafen innebär att pensionstillskott skall utges med samma antal fyrtiondelar eller trettiondelar som den huvudförmån till vilken det utgör tillägg. Om t.ex. ålderspension utges med 25/40, skall även pensionstillskottet till ålderspensionen utgöra 25/40 av det pensions-tillskott som beräknats med tillämpning av reglerna i 2 §.

3 §

Innebörden av bestämmelserna i det nya andra stycket har beskrivits under avsnitt 6.2.3.

Vid utarbetandet av lagförslagen har vi inte tagit hänsyn till fall då den berättigade samtidigt kan ha rätt till yrkesskadelivränta och reglerna i 17 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring är tillämpliga. Med avseende på fall av detta slag kan särskilda regler vara erforderliga.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:773) om särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn

1 §

I paragrafen har intagits en bestämmelse om att särskilt pensionstillägg skall utges enbart till personer, svenska eller utländska medborgare, som är bosatta i Sverige. Detta innebär ingen ändring av vad som gäller enligt de nuvarande reglerna. Till följd av EG-förordningen 1408/71 kommer rätt till utbetalning av särskilt pensionstillägg dock att föreligga även vid bosättning i annat EES-land än Sverige.

5 §

Det nya tredje stycket syftar på de situationer då ålderspensionen reducerats till ett visst antal fjrtiondelar eller trettiondelar på grund av att bosättningstid tillgodoräknats för färre antal år än 40 eller åren med ATP-poäng inte uppgår till 30. I dessa situationer skall det särskilda pensions-tillägget (sedan det beräknats med tillämpning av bestämmelserna i första och andra stycket) reduceras till samma antal fjrtiondelar eller trettiondelar som ålderspensionen.

8.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension

1 §

I paragrafens första stycke har det tillägget gjorts att det föreskrivs att hustrutillägg utges enbart vid bosättning i Sverige. Detta gäller även enligt de nuvarande reglerna. Bestämmelserna i EGs förordning 1408/71 om export av förmåner kommer emellertid att gälla också hustrutillägget.

Genom hänvisningen i andra stycket till bestämmelserna i tredje stycket klargörs att hustrutillägget kan reduceras även på grund av att mannens ålders- eller förtidspension utges med avkortat belopp till följd av att tillräckligt antal bosättningsår eller år med ATP-poäng inte tillgodoräknats honom.

Det nya tredje stycket innehåller regeln att hustrutillägget skall utges med samma andel som mannens ålders- eller förtidspension om denna utbetalas med avkortad andel till följd av reglerna i 5 kap. AFL.

4 §

Innebörden av bestämmelsen i det nya tredje stycket har redovisats i avsnitt 6.2.3.

Övergångsregler

Punkt 3

De nya reglerna om kvotdelsberäkning av hustrutillägg i relation till mannens ålders- eller förtidspension träder i kraft den 1 januari 1993. Övergångsbestämmelsen under denna punkt innebär att hustrutillägg som löpande utges vid ikraftträdandet inte skall minskas på grund av de nya reglerna.

Bilaga A

Förmåner inom den allmänna pensioneringen

Inledning

Den allmänna pensioneringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) omfattar folkpension och tilläggspension (ATP). Inom båda dessa system utgår pension i form av ålderspension, förtidspension och efterlevandepension (barnpension, omställningspension, särskild efterlevandepension och - med stöd av övergångsregler - änkepension). Dessutom finns inom folkpensioneringen vissa särskilda förmåner: handikappersättning, vårdbidrag och - övergångsvis - barntillägg. I särskilda lagar finns regler om pensionstillskott, särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn och kommunalt bostadstillägg till folkpension liksom - övergångsvis utgivet - hustrutillägg. Enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring kan delpension utgå till förvärvsarbetande som trappar ned sitt arbete inför övergången till ålderspension.

Såväl folk- som tilläggspensioneringen är obligatorisk och omfattar i princip hela befolkningen. Folkpension utgår oberoende av tidigare avgiftsbetalning eller förvärvsverksamhet. Pensionen utges med enhetliga belopp utan anknytning till den försäkrades föregående inkomstförhållanden. Rätten till ATP är däremot knuten till den försäkrades tidigare verksamhet. Tilläggspensionen relateras storleksmässigt till de arbetsinkomster som den försäkrade har haft under sin aktiva tid, och för oreducerad pension krävs sådana inkomster under ett visst minsta antal år.

I syfte att anpassa de allmänna pensionsförmånernas storlek till penningvärdesutvecklingen relateras dessa jämte flertalet av de särskilda folkpensionsförmånerna till det s.k. *basbeloppet* (1 kap. 6 § AFL). Basbeloppet, som fastställs av regeringen för varje år, följer förändringar i prisläget (på grundval av konsumentprisindex). För år 1992 utgör basbeloppet 33 700 kr.

Folkpension

Pensionsberättigade

Rätt till folkpension tillkommer i princip varje *svensk medborgare som är bosatt i Sverige*. I detta fall utgår pensionen oberoende av bosättnings- eller försäkringstidens längd.

Vid *bosättning utomlands* är *svensk medborgare*, som har rätt till tilläggspension, berättigad till folkpension i förhållande till det antal år för vilka han eller, när fråga är om efterlevandepension, den avlidne har tillgodoräknats pensionspoäng vid tilläggspensionens beräkning. Har pensionspoäng tillgodoräknats för minst 30 år, utgår folkpension med oavkortat belopp. I annat fall utgår pensionen med så stor andel därav som svarar mot förhållandet mellan det antal år för vilka pensionspoäng har tillgodoräknats och talet 30. Med poängår jämställs bl.a. år före år 1960 för vilket beräknats till statlig inkomstskatt taxerad inkomst för den försäkrade eller uttagits sjömansskatt (5 kap. 2 och 3 §§ AFL).

Vid bosättning utom riket utges enbart folkpensioneringens huvudförmåner ålderspension, förtidspension och efterlevandepension samt - som tillägg till pensionen - handikappersättning och barntillägg. Däremot utges inte pensionstillskott, vårdbidrag eller hustrutillägg och inte heller kommunalt bostadstillägg eller handikappersättning som självständig förmån.

Personer som är födda år 1929 eller tidigare eller som är födda senare men som den 1 juli 1979 redan uppbar folkpension har möjlighet att åberopa äldre lagstiftning för rätt till folkpension vid bosättning utanför Sverige. Enligt dessa äldre regler utgick folkpension till den som bodde utomlands under förutsättning att han varit mantalsskriven här i landet för det år då han fyllde 62 år och för de fem åren närmast dessförinnan (den s.k. 57-62-årsregeln).

Utländsk medborgare (eller statslös) som är *bosatt i Sverige* är på samma villkor och med samma tilläggförmåner som svensk medborgare berättigad till folkpension under förutsättning att han har varit bosatt en viss minsta tid i Sverige. För ålderspension krävs att den försäkrade har varit bosatt i Sverige sedan minst fem år och efter fyllda 16 år har varit bosatt här under sammanlagt minst tio år. Förtidspension och handikappersättning utgår till utlänning, om denne antingen är bosatt i Sverige sedan minst fem år eller, om han är bosatt i Sverige sedan kortare tid än fem år, har varit normalt arbetsför oavbrutet minst ett år under bosättnings tiden. Rätt till vårdbidrag för barn tillkommer utländsk förälder om föräldern är bosatt i Sverige sedan minst ett år. För att efterlevandepension skall utgå till vuxen efterlevande utlänning fordras antingen att den avlidne omedelbart före sin död hade varit bosatt i Sverige minst fem år och den efterlevande vid dödsfallet var bosatt här i landet eller att den efterlevande är bosatt i Sverige sedan minst fem år och den efterlevande eller den avlidne vid dödsfallet var bosatt här. För efterlevande barn gäller en motsvarande regel, dock att det i dessa fall krävs bosättning i landet i sex månader i stället för fem år.

Om en utlänning enligt vad ovan sagts är berättigad till förtidspension eller särskild efterlevandepension, ersätts denna automatiskt av ålderspension då han uppnår 65 års ålder, även om han då inte har uppfyllt den särskilda kvalifikationstiden för rätt till ålderspension. Likaså är barn, för vilket förälder har uppburit vårdbidrag, berättigat till förtidspension eller handikappersättning från 16 års ålder utan hinder av att kvalifikationstiden för dessa förmåner då inte är uppfylld (5 kap. 4 och 5 §§ AFL).

Vid sidan av det angivna regelsystemet finns vissa *dispensregler* som kan åberopas av svenska och utländska medborgare som flyttar utomlands sedan de beviljats folkpension i Sverige men som inte uppfyller villkoren för rätt till - oavkortad - pension vid bosättning utanför Sverige. Reglerna innebär att en svensk medborgare, som har börjat uppbära folkpension, liksom en utländsk medborgare, som efter viss tids bosättning här har beviljats folkpension, kan efter prövning i det enskilda fallet få behålla pensionen även sedan rätten därtill enligt huvudregeln har upphört till följd av flyttning från Sverige. En förutsättning härför är att regeringen har förordnat så för vissa fall eller det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som oskäligt att dra in pensionen (5 kap. 6 § AFL). Förordnande i enlighet härmed har meddelats i kungörelsen (1962:516) med föreskrifter rörande rätt till folkpension utom riket i vissa fall. Enligt denna kungörelse kan den folkpensionsberättigade - efter ansökan - få fortsätta att uppbära pensionen om han vistas utomlands för vård av hälsan eller för behandling av sjukdom och det finns skälig anledning att anta att vården eller behandlingen har avsevärd betydelse för honom.

I övrigt innehåller den svenska lagstiftningen inga regler om rätt till folkpension för *utländsk medborgare vid bosättning utomlands*. Bestämmelser härom finns dock i en rad konventioner som har ingåtts mellan Sverige och andra länder. Sådana konventioner gäller för närvarande i förhållande till de andra nordiska länderna, Tyskland, Jugoslavien, Portugal, Schweiz, Turkiet, Frankrike, Marocko, Italien, Nederländerna, Israel, Österrike, Spanien, Grekland, USA, Storbritannien, Luxemburg, Kanada samt provinsen Québec. Genom dessa konventioner ges i allmänhet medborgare i det andra landet rätt till svensk folkpension vid bosättning utanför Sverige på samma villkor som gäller för svenska medborgare. Enligt den nordiska konventionen om social trygghet gäller dock andra regler härför. I denna har dessutom föreskrivits kortare kvalifikationstid än enligt AFL vad gäller rätten till folkpension vid bosättning i Sverige.

I avsnitt 2.3 har vi lämnat en översiktlig redogörelse för huvudreglerna i de olika socialförsäkringskonventioner som Sverige har ingått.

Ålderspension

Ålderspension utgår fr.o.m. den månad varunder den försäkrade fyller 65 år. Efter framställning av den försäkrade kan ålderspensionen utgå tidigare, dock tidigast fr.o.m. den månad då han uppnår 60 års ålder. Förtida pensionsuttag, som kan begränsas till att avse hälften av pensionen, måste göras samtidigt för folkpension och tilläggspension. Möjlighet finns

också att uppskjuta uttag av hela eller halva pensionen till mellan 65 och 70 års ålder (6 kap. AFL).

Ålderspension som tas ut vid 65 års ålder utgör för år räknat för en ensamstående pensionstagare 96 % av basbeloppet, dvs. 32 352 kr vid basbeloppet 33 700 kr för år 1992. För gift försäkrad, vars make uppbär folkpension i form av ålderspension eller hel förtidspension (eller har fyllt 65 år men ej tagit ut ålderspension vartill rätt föreligger), utgör ålderspensionen 78,5 % av basbeloppet, dvs. 26 455 kr år 1992.

Förtidspension

Förtidspension utgår till försäkrad som fyllt 16 år, för tid före den månad då han fyller 65 år eller ålderspension dessförinnan börjar utgå till honom, om hans arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst hälften och nedsättningen kan anses varaktig. Kan nedsättningen av arbetsförmågan inte anses varaktig men kan den antas bli bestående avsevärd tid, har den försäkrade rätt till folkpension i form av sjukbidrag. Sjukbidraget är begränsat till viss tid, men i övrigt gäller vad som är föreskrivet om förtidspension även sjukbidrag (7 kap. AFL).

Förtidspensionens storlek graderas efter nedsättningen av den försäkrades arbetsförmåga så att en försäkrad vars arbetsförmåga är nedsatt i sådan grad att intet eller endast en ringa del därav återstår (nedsättning med minst 5/6) erhåller hel förtidspension. Är arbetsförmågan nedsatt i mindre grad men likväl med avsevärt mer än hälften (nedsättning med minst 2/3 men ej 5/6), utgår två tredjedelar av hel förtidspension. I övriga fall (nedsättning med minst 1/2 men inte 2/3), utgår halv förtidspension.

Vid bedömande av i vad mån arbetsförmågan är nedsatt skall beaktas den försäkrades förmåga att bereda sig inkomst genom sådant arbete som motsvarar hans krafter och färdigheter och som rimligen kan begäras av honom med hänsyn till hans utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och därmed jämförliga omständigheter. Med inkomst av arbete likställs i skälig omfattning värdet av hushållsarbete i hemmet.

I fråga om personer som fyllt 60 år skall bedömningen främst avse deras förmåga och möjlighet att bereda sig fortsatt inkomst genom sådant arbete som de tidigare har utfört eller genom annat för dem tillgängligt lämpligt arbete.

Hel förtidspension utgår med samma belopp som en ålderspension som tas ut vid 65 års ålder.

Gemensamma bestämmelser för ålders- och förtidspension

Ålderspension och förtidspension kan kompletteras med kommunalt bostadstillägg, handikappersättning och pensionstillskott. Enligt övergångsregler kan också under viss tid framöver utges barn- och hustrutillägg i anknäpning till sådan pension. Barntillägg, hustrutillägg och kommunalt

bostadstillägg kan dock inte utgå som komplement till ålderspension som tagits ut före 65 års ålder förrän denna ålder har uppnåtts.

Vid tillämpning av folkpensioneringens bestämmelser om ålderspension och förtidspension skall gift pensionsberättigad som stadigvarande lever åtskild från sin make likställas med ogift pensionsberättigad, om inte särskilda skäl föranleder annat. Med gift pensionsberättigad likställs å andra sidan pensionsberättigad som stadigvarande sammanbor med någon med vilken den pensionsberättigade har varit gift eller har eller har haft barn (10 kap. 1 § AFL).

Barnpension

Barnpension utgår till barn under 18 år vars far eller mor eller båda föräldrar har avlidit. Sådan pension utges även till barn som har fyllt 18 år, om barnet därefter bedriver studier på grund- eller gymnasieskolenivå. Rätt till pension föreligger dock längst t.o.m. juni månad det år då barnet fyller 20 år.

Barnpension efter en avliden förälder utgör för år räknat 25 % av basbeloppet, dvs. 8 425 kr vid basbeloppet 33 700 kr. Pensionen skall dock alltid utges med sådant belopp att den, tillsammans med tilläggs pension i form av barnpension som utbetalas till barnet, utgör 40 % av basbeloppet, dvs. 13 480 kr år 1992. Har barnets båda föräldrar avlidit utgår barnpension med dubbelt så höga belopp.

Efterlevandepension till vuxna efterlevande

Till en man eller kvinna vars make har avlidit utges folkpension i form av omställningspension och särskild efterlevandepension. Med efterlevande make likställs den som, utan att vara gift, stadigvarande sammanbodde med en icke gift man eller kvinna vid dennes död och som tidigare har varit gift med eller har eller har haft eller då väntade barn med denne.

Rätt till *omställningspension* har en efterlevande make, som inte har fyllt 65 år och som stadigvarande sammanbodde med sin make vid dennes död, om den efterlevande vid dödsfallet stadigvarande sammanbodde med barn under tolv års ålder som stod under vårdnad av makarna eller en av dem. Rätt till sådan pension har även efterlevande make som oavbrutet hade sammanbott med maken under en tid av minst fem år fram till tidpunkten för dödsfallet.

Omställningspension utges för en tid av ett år från dödsfallet. Pensionen kan emellertid utbetalas för längre tid, nämligen så länge som den efterlevande har vårdnaden om och stadigvarande sammanbor med barn under tolv år, som vid dödsfallet stadigvarande vistades i makarnas hem.

För tiden efter det att rätten till omställningspension upphört kan utges *särskild efterlevandepension*. Rätt till sådan pension har en efterlevande make, som inte har fyllt 65 år och som uppfyller även övriga villkor för rätt till omställningspension, om den efterlevandes möjligheter att bereda sig inkomst genom ett för honom lämpligt arbete är nedsatt med minst hälften alltsedan makens död och nedsättningen beror på arbetsmark-

nadmässiga skäl, nedsatt hälsa eller annan därmed jämförlig omständighet samt kan antas vara inte endast kortvarig.

Särskild efterlevandepension kan utges som hel eller partiell förmån. Om möjligheten för den efterlevande att bereda sig inkomst genom arbete är nedsatt i sådan grad att intet eller endast en ringa del därav återstår, utges hel särskild efterlevandepension. Är möjligheten därtill nedsatt i mindre grad men ändå med avsevärt mer än hälften, utges två tredjedelar av hel pension. I övriga fall utges halv pension.

Vid bedömande i vad mån förvärvsmöjligheten är nedsatt skall beaktas den efterlevandes möjlighet att bereda sig inkomst genom sådant arbete som motsvarar hans krafter och färdigheter och som rimligen kan begäras med hänsyn till utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, boställningsförhållanden och andra därmed jämförliga omständigheter.

Särskild efterlevandepension kan inte utges samtidigt med ålderspension enligt AFL och inte heller med anledning av sådan nedsättning av förvärvsmöjligheten för vilken den efterlevande är berättigad till förtidspension eller sjukpenning.

Omställningspension och hel särskild efterlevandepension utgår med samma belopp som en ålderspension som tas ut vid 65 års ålder. Enligt särskilda regler kan särskild efterlevandepension minskas med hänsyn till bl.a. delpension, arbetslöshetsstöd, utbildningsbidrag och vuxenstudiebidrag.

I förekommande fall kan jämte omställningspension och särskild efterlevandepension utgå kommunalt bostadstillägg och pensionstillskott.

Omställningspension för förlängd tid och särskild efterlevandepension dras in om den efterlevande ingår nytt äktenskap eller stadigvarande sammanbor med någon som den efterlevande har varit gift med eller har eller har haft barn med.

Änkepension

De redovisade reglerna för efterlevandepension trädde i kraft den 1 januari 1990 och tillämpas vid dödsfall som inträffar fr.o.m. denna tidpunkt. Samtidigt upphävdes tidigare gällande bestämmelser om änkepension från folkpensioneringen. Enligt övergångsregler gäller dock dessa äldre bestämmelser även fortsättningsvis för dem som vid ikraftträdandet redan hade rätt till änkepension och för gifta och därmed likställda kvinnor som då var 45 år eller äldre, dvs. födda år 1944 eller tidigare. Också i andra avseenden - för yngre kvinnor liksom på barnpensioneringens område - gäller särskilda övergångsbestämmelser.

Särskilda förmåner inom folkpensioneringen

Enligt regler som gällde fram t.o.m. den 31 december 1989 kunde till ålders- och förtidspension utgå *barnstillägg* för varje barn under 16 år till försäkrad förälder. Hade en av föräldrarna avlidit, hade även pensionsberättigad make till den efterlevande föräldern rätt till barnstillägg, om den efterlevande hade vårdnaden om den avlidnes barn under 16 år. Barnstilläg-

get till hel pension utgjorde för år räknat 26 % eller, om barnet var berättigat till barnpension, 10 % av basbeloppet. Det minskades med hänsyn till pensionstagarens ATP. Enligt övergångsregler har de som vid årsskiftet 1989—1990 uppbar barn tillägg fortsatt rätt härtill.

Rätt till *handikappersättning* har en försäkrad, som fyllt 16 år och som innan han fyllt 65 år för avsevärd tid fått sin funktionsförmåga nedsatt i sådan omfattning att han för sin dagliga livsföring behöver mera tidskrävande hjälp av annan eller för att kunna förvärvsarbeta behöver fortlöpande hjälp av annan. Även då den handikappade eljest behöver vidkännas betydande merutgifter till följd av sitt handikapp föreligger rätt till *handikappersättning*. Sådan ersättning utgår vidare alltid till försäkrad som är blind, döv eller gravt hörselskadad under förutsättning att blindheten, dövheten eller hörselskadan inträtt innan den försäkrade fyllt 65 år.

Handikappersättning utgår dels som en tilläggsförmån till pension enligt AFL, dels som en självständig förmån till den som inte har pension. Alltefter hjälpbehovets omfattning eller merutgifternas storlek utgör ersättningen för år räknat 69, 53 eller 36 % av basbeloppet.

Handikappersättning kan begränsas till viss tid. I samband med beslut om förtidspension och då den försäkrade beviljats ålderspension enligt AFL skall behovet av *handikappersättning* alltid omprövas.

Försäkrad förälder som vårdar barn under 16 år har rätt till *vårdbidrag* om barnet på grund av sjukdom, psykisk utvecklingsstörning eller annat handikapp under minst sex månader är i behov av särskild tillsyn och vård. Vid bedömningen av rätt till *vårdbidrag* skall också beaktas sådana merkostnader som uppkommer på grund av barnets sjukdom eller handikapp. Om föräldern vårdar flera handikappade barn skall bedömningen av rätten till *vårdbidrag* grundas på det sammanlagda behovet av tillsyn och vård samt merkostnadernas omfattning.

Vårdbidraget utgår allt efter tillsyns- eller vårdbehovets omfattning och merkostnadernas storlek med ett belopp som motsvarar hel, halv eller en fjärdedel av hel förtidspension till ensamstående jämte pensionstillskott. En viss del av *vårdbidraget* kan bestämmas som ersättning för merkostnader.

Vårdbidraget kan begränsas till viss tid. Behovet av bidrag skall normalt omprövas minst vartannat år.

Folkpension i form av ålderspension, förtidspension, omställningspension och särskild efterlevandepension kan kompletteras med *pensionstillskott* om den försäkrade har låg ATP eller ingen ATP alls.

Pensionstillskott till ålderspension och efterlevandepension uppgår till 54 % av basbeloppet (18 198 kr år 1992). Tillskottet till hel förtidspension utgör 104 % av basbeloppet (35 048 kr år 1992). Pensionstillskott utgår med samma belopp till gift och ogift pensionstagare.

Pensionstillskott till halv ålderspension eller till förtidspension eller särskild efterlevandepension som utgår med två tredjedelar eller hälften av hel pension utgör motsvarande andel av helt pensionstillskott.

Pensionstillskottet är inkomstprövat mot tilläggspension i alla former. Avräkningen är så konstruerad att den som uppbar tilläggspension med belopp överstigande pensionstillskottets nivå inte får något sådant tillskott. Till den som uppbar tilläggspension med lägre belopp utgår pensionstill-

skott i den mån de sammanlagda förmånerna inte överstiger nivån för oreducerat pensionstillskott.

Särskilt pensionstillägg utges som tillägg till folkpension i form av ålderspension till förälder som har vårdat sjukt eller handikappat barn under minst tio vårdår och därvid har avstått från förvärvsarbete. Särskilt pensionstillägg kan under vissa förutsättningar utges även till annan person som på motsvarande sätt vårdat barnet. Med vårdår avses kalenderår under vilket föräldern under större delen av året har vårdat barnet och barnet under större delen av året uppburit hel förtidspension eller helt sjukbidrag jämte handikappersättning. Det särskilda pensionstilläggets storlek är beroende av det antal vårdår som räknas föräldern till godo. Vid tio vårdår är tillägget för år räknat 25 % av basbeloppet. För varje vårdår därutöver ökar tillägget med 5 % av basbeloppet. Till grund för beräkningen av pensionstillägget får läggas högst 15 vårdår. Därvid bortses från år under vilka föräldern erhållit förtidspension eller sjukbidrag under större delen av kalenderåret eller tillgodoräknats pensionspoäng. Särskilda övergångsbestämmelser gäller för rätt till särskilt pensionstillägg.

Hustrutillägg är en inkomstprövad förmån som under vissa förutsättningar kan utges till kvinnor som är födda år 1934 eller tidigare. Rätt till hustrutillägg tillkommer, för tid före 65 års ålder, hustrun till den som uppbär folkpension i form av ålderspension eller förtidspension, om hustrun har fyllt 60 år och själv inte uppbär sådan folkpension samt makarna har varit gifta minst fem år. När särskilda skäl föreligger kan hustrutillägg utgå även om hustrun inte har fyllt 60 år eller makarna har varit gifta kortare tid än fem år.

Hustrutilläggets maximibelopp utgör skillnaden mellan å ena sidan sammanlagda årsbeloppet av folkpension i form av hel ålderspension till två makar jämte två pensionstillskott och å andra sidan pension till ogift jämte ett pensionstillskott.

Kommunalt bostadstillägg (KBT) är en inkomstprövad förmån som efter beslut av kommun kan utgå till den som uppbär folkpension i form av ålderspension, förtidspension, omställningspension, särskild efterlevandepension eller övergångsvis utgiven änkepension och som den 1 november föregående år var folkbokförd inom kommunen eller till där folkbokförd hustru som uppbär hustrutillägg.

Det kommunala bostadstillägget utgår enligt de grunder som kommunen själv bestämmer. Det varierar därför storleksmässigt kommunerna emellan. Avvikelse från de i lagen fastställda inkomstprövningsreglerna får dock inte göras. Vidare krävs att tillägget utges med lägst de belopp som beräknat per månad svarar mot den del av den månatliga bostadskostnad som enligt föreskrifter som regeringen meddelar skall täckas av bostadstillägg för att statsbidrag skall lämnas.

Regeringen har föreskrivit att statsbidrag (med 25 % av de bidragsberättigade kostnaderna) utgår under förutsättning att kommunens grunder för bostadstillägg innebär att tillägget före inkomstprövning och oberoende av bostadens storlek täcker minst 80 % av den del av den månatliga bostadskostnaden som ligger mellan 80 och 1 900 kr för ensamstående pensionstagare samt mellan 80 och 2 050 kr för makar. Kommunerna har möjlighet

att låta KBT utgå även för högre bostadskostnader än de angivna, men dessa merkostnader ingår inte i statsbidragsunderlaget.

Hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg är underkastade *inkomstprövning*. Reglerna härom innebär att förmånen minskas med den försäkrades inkomster vid sidan av folkpensionen, således bl.a. med eventuell tilläggspension. Även förmögenhet beaktas vid inkomstprövningen. Om den årliga sidoinkomsten överstiger 1 000 kr för ensamstående sker minskning med hänsyn till den pensionsberättigades inkomst därutöver. För man och hustru är motsvarande gränobelopp sammanlagt 1 500 kr. Hustrutillägg minskas med 60 % och kommunalt bostadstillägg med 35 % av den överskjutande inkomsten.

Med årsinkomst avses den inkomst för år räknat som någon kan antas komma att erhålla under den närmaste tiden. Med inkomst avses inkomster av alla slag, såsom tilläggspension, tjänstepension och ränteinkomst. Såsom inkomst räknas inte t.ex. allmänt barnbidrag, folkpension eller tilläggspension till den del den föranlett minskning av pensionstillskott. För den som uppbär folkpension i form av ålderspension tas vid inkomstprövningen inte heller hänsyn till inkomster av förvärvsarbete.

Värdet av förmögenhet och avkastning därav beräknas enligt särskilda regler, utfärdande av riksförsäkringsverket (RFFS 1979:5). Enligt dessa regler beaktas vid beräkning av avkastning av förmögenhet tillgångar i form av bl.a. aktier och obligationer, banktillgodohavanden, kontanter, fordringar, andelar i ekonomiska föreningar och näringsfastigheter. Till förmögenhets avkastning skall enligt lagreglerna läggas 10 % av det belopp varmed förmögenheten överstiger för den som är gift 60 000 kr (för makar tillhopa således 120 000 kr) och för annan 75 000 kr. Vid beräkningen av förmögenhet skall värdet av privatbostadsfastighet eller privatbostad inte beaktas.

Till ålderspension som uppbärs för tid före den månad då den pensionsberättigade fyller 65 år kan, som nämnts i det föregående, inte utgå hustrutillägg eller kommunalt bostadstillägg.

Vid tillämpning av bestämmelserna om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg skall - i likhet med vad som gäller i fråga om ålderspension och förtidspension - gift pensionsberättigad som stadigvarande lever åtskild från sin make likställas med ogift pensionsberättigad, om inte särskilda skäl föranleder annat. Med gift pensionsberättigad likställs pensionsberättigad som stadigvarande sammanbor med någon med vilken den pensionsberättigade har varit gift eller har eller har haft barn.

Tilläggspension (ATP)

Pensionsgrundande inkomst och pensionspoäng

Rätten till tilläggspension är relaterad till de arbetsinkomster som den försäkrade har haft under sin aktiva tid. Den intjänade pensionsrätten är avgörande för pensionens storlek (11—15 kap. AFL).

Rätten till tilläggspension är inte beroende av svenskt medborgarskap eller bosättning här i landet. Sådan pension utbetalas alltså oavsett om den försäkrade eller dennes efterlevande är bosatt i Sverige eller utomlands.

Pensionsgrundande inom ATP blir den försäkrades inkomst av förvärvsarbete under åren fr.o.m. det år då han fyller 16 år t.o.m. det år då han fyller 64 år. För försäkrad som är född under något av åren 1911-1927 beräknas pensionsgrundande inkomst även för det år då han fyller 65 år.

Förvärvsinkomsterna indelas i inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete. Till grund för beräkning av förvärvsinkomst läggs i princip den försäkrades taxering till statlig inkomstskatt.

Med *inkomst av anställning* avses huvudsakligen den lön i pengar eller andra skattepliktiga förmåner som den försäkrade har erhållit såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. Som inkomst av anställning anses även olika förmåner som ersätter sådan inkomst, t.ex. sjukpenning, föräldrapenningförmåner, arbetsskadeersättning och arbetslöshetsersättning.

Vid beräkning av inkomst av anställning tas inte hänsyn till lön eller annan ersättning som den försäkrade har erhållit från arbetsgivare, som är bosatt utomlands eller är utländsk juridisk person, i annat fall än då den försäkrade har sysselsatts här i riket eller tjänstgjort som sjöman ombord på svenskt handelsfartyg. En svensk medborgare som är bosatt utomlands kan dock under vissa förutsättningar tillgodoräknas pensionsgrundande inkomst. Detta gäller bl.a. svensk medborgare som arbetar utomlands för svensk arbetsgivare. Vidare skall lön till svensk medborgare från utländskt dotterföretag räknas som inkomst av anställning för ATP, om det svenska moderföretaget äger ett bestämmande inflytande över den utländska juridiska personen och moderföretaget enligt en av riks försäkringsverket godtagen förbindelse har åtagit sig att svara för avgift till försäkringen för tilläggspension. Även för det fall att svenska staten har åtagit sig att svara för ATP-avgiften kan inkomst av tjänst hos arbetsgivare bosatt utom riket eller hos utländsk juridisk person räknas som pensionsgrundande inkomst. Utländsk medborgare som är bosatt och sysselsatt utomlands tillgodoräknas inte i något fall pensionsgrundande inkomst.

Med *inkomst av annat förvärvsarbete* avses främst inkomst av aktiv näringsverksamhet här i riket. Härmed förstås också tillfälliga förvärvsinkomster av självständigt bedriven verksamhet samt ersättning för arbete för någon annans räkning i pengar eller andra skattepliktiga förmåner i den mån inkomsten inte är att hänföra till inkomst av anställning (11 kap. 3 § AFL).

Den *pensionsgrundande inkomsten* motsvarar summan av inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete i den mån summan överstiger det vid årets ingång gällande basbeloppet (33 700 kr för år 1992). Enbart inkomster upp till en viss nivå, det s.k. ATP-taket, är pensionsgrundande. Denna maximigräns för beräkning av pensionsgrundande inkomst utgör sju och en halv gånger det vid årets ingång gällande basbeloppet (252 700 kr vid 1992 års basbelopp).

För varje år, för vilket pensionsgrundande inkomst fastställs för en försäkrad, skall *pensionspoäng* tillgodoräknas honom. Pensionspoängen utgör den pensionsgrundande inkomsten delad med basbeloppet vid årets ingång. I fråga om försäkrad som uppburit förtidspension från tilläggs pensioneringen gäller särskilda regler för beräkning av pensionspoäng.

Med år för vilka pensionspoäng tillgodoräknats en försäkrad jämföras vid beräkningen av tilläggs pension s.k. *vårdår*. Sådana kan efter skriftlig ansökan tillgodoräknas en här i riket bosatt förälder som under större delen av ett år vårdat ett här bosatt barn, som inte har fyllt tre år. En ytterligare förutsättning är att föräldern uppfyller de allmänna förutsättningarna i AFL för beräkning av pensionsgrundande inkomst.

Ålderspension

Ålderspension utgår inom ATP under förutsättning att pensionspoäng har tillgodoräknats den försäkrade för minst tre år. Pensionen utges fr.o.m. den månad under vilken den försäkrade fyller 65 år med möjlighet till förtida och uppskjutet uttag av hela eller halva pensionen efter samma regler som inom folkpensioneringen (12 kap. AFL).

Storleken av den ålderspension som börjar utgå vid 65 års ålder motsvarar 60 % av produkten av basbeloppet för den månad för vilken pensionen skall utges och medeltalet av de pensionspoäng som har tillgodoräknats den försäkrade. Har pensionspoäng tillgodoräknats för mer än 15 år, beräknas medeltalet på de 15 högsta poängtalerna (15-årsregeln). Vid beräkning av detta medeltal tas inte hänsyn till s.k. *vårdår*.

Har pensionspoäng tillgodoräknats för mindre än 30 år, minskas pensionen med 1/30 för varje felande år (30-årsregeln). I pensioneringens inledningsskede har för försäkrad som är svensk medborgare 30-årsregeln ersatts med en 20-årsregel för den som är född något av åren 1896—1914. För den som är född något av åren 1915—1923 fordras, i stället för 30 år, 21 år för den som är född år 1915, 22 år för den som är född år 1916 osv. Dessa övergångsregler innebär att personer som är födda år 1914 och senare har möjlighet att förvärva oavkortad pension medan de som är födda åren 1896—1913 maximalt kan få så många 20-delar av oavkortad pension som antalet år fr.o.m. år 1960 t.o.m. det år då vederbörande fyllde 65 år (15 kap. 1 § AFL).

Även för utländska medborgare födda år 1923 eller tidigare gäller särskilda övergångsregler med avseende på pensionsberäkningen (15 kap. 1 a § AFL). Dessa innebär att vid tillämpningen av 30-årsregeln från talet 30 avräknas det antal år före år 1960 för vilka har beräknats till statlig inkomstskatt taxerad inkomst för den försäkrade. Avräkning får dock ske med högst tio år eller, om den försäkrade är född under något av åren 1915—1923, med högst tio år minskade med ett år för varje år som den försäkrade är född senare än år 1914.

Förtidspension

Förtidspension utgår till försäkrad för tid före den månad då han fyller 65 år eller ålderspension dessförinnan börjar utgå till honom. Då en förtidspensionär uppnår 65 års ålder utbyts förtidspensionen mot ålderspension (13 kap. AFL).

De grundläggande förutsättningarna för rätt till förtidspension från tilläggs pensioneringen är desamma som inom folkpensioneringen.

En ytterligare förutsättning för rätt till förtidspension från tilläggs pensioneringen är att den försäkrade kan tillgodoräkna sig pensionspoäng för tid före det år då pensionsfallet har inträffat. Pensionsfallet anses ha inträffat vid den tidpunkt då arbetsförmågan har blivit nedsatt med minst hälften och nedsättningen därjämte kan betraktas som varaktig eller väntas bli bestående avsevärd tid.

Storleken av hel förtidspension motsvarar i princip den ålderspension som den försäkrade skulle bli berättigad till om han hade börjat uppbära sådan pension fr.o.m. den månad då han uppnår 65 års ålder.

Härvid skall, så snart vissa förutsättningar är uppfyllda, pensionen beräknas under antagande att den försäkrade för varje år fr.o.m. det år då pensionsfallet inträffar t.o.m. det år då han uppnår 64 års ålder (65 års ålder för försäkrad född under något av åren 1911—1927) har tillgodoräknats viss pensionspoäng (*antagandepoäng*). För att pensionsberäkning med antagandepoäng skall få äga rum fordras att den försäkrade antingen vid tidpunkten för pensionsfallet har haft en sjukpenninggrundande inkomst som svarar mot en årsinkomst av förvärvsarbete lägst lika med det vid årets ingång gällande basbeloppet eller också kan tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst två av de fyra åren närmast före året för pensionsfallet.

Antagandepoäng beräknas enligt den av två alternativa metoder som ger det för den försäkrade gynnsammaste resultatet. Den ena metoden innebär att antagandepoängen beräknas motsvara medeltalet av de två högsta poängtalerna under de fyra åren närmast före pensionsfallet. Den andra metoden innebär att antagandepoängen beräknas på grundval av poängförvärven under samtliga år t.o.m. året närmast före pensionsfallet. Antagandepoängen skall därvid motsvara medeltalet för halva antalet av de år som sålunda kommer i fråga, varvid hänsyn i första hand tas till åren med de högsta poängtalerna (13 kap. 2 § AFL).

Förtidspension enligt reglerna om antagandepoäng förutsätter att den försäkrade vid 65 års ålder kan uppbära ålderspension från tilläggs pensioneringen. Antalet poängår skall alltså, inberäknat åren med antagandepoäng, i regel vara minst tre. Vid tillämpningen av reglerna om antagandepoäng beaktas inte s.k. vårdår.

Om förutsättningar inte föreligger för att den försäkrade skall kunna få förtidspension med tillgodoräknande av antagandepoäng, beräknas förtidspensionen på grundval av föreliggande faktiska pensionspoäng enligt samma metod som ålderspension, vilken utgår fr.o.m. den månad då 65 års ålder uppnås. Det fordras alltså i sådant fall att den försäkrade har tillgodoräknats pensionspoäng för minst tre år. För oavkortad förtids-

pension krävs enligt huvudregeln att pensionspoäng tillgodoräknats för minst 30 år (13 kap. 3 § AFL).

Efterlevandepension

Rätt till efterlevandepension efter en avliden försäkrad föreligger om den försäkrade vid sin död var berättigad till tilläggspension i form av förtidspension eller ålderspension eller om den försäkrade skulle ha varit berättigad till förtidspension om hans arbetsförmåga vid tiden för dödsfallet varit så nedsatt som krävs för rätt till sådan pension. Efterlevandepension från tilläggspensioneringen utgår - i likhet med vad som gäller inom folkpensioneringen - i form av barnpension till den försäkrades efterlevande barn samt i form av omställningspension och särskild efterlevandepension till efterlevande make. Med efterlevande make likställs vissa sambor enligt samma regel som inom folkpensioneringen (14 kap. AFL).

Efterlevandepensionen beräknas i förhållande till den avlidnes egen ålders- eller förtidspension, om rätt till sådan pension förelåg för honom då han avled. Efterlevandepensionens storlek påverkas inte av den avlidne försäkrades eventuella förtida eller uppskjutna uttag av ålderspension. Efterlevandepensionen beräknas alltid i förhållande till hel förtidspension och således med bortseende från om den avlidne faktiskt uppbär två tredjedelar eller hälften av hel förtidspension. Om den avlidne inte uppbär ålders- eller förtidspension vid tidpunkten för frånfallet, beräknas efterlevandepension i förhållande till den förtidspension som han skulle ha fått om rätt till hel sådan pension hade inträtt vid tidpunkten för dödsfallet.

Rätt till *barnpension* från tilläggspensioneringen tillkommer efterlevande barn enligt samma grundvillkor som inom folkpensioneringen.

För ett barn utgör barnpensionen 30 % av den avlidnes egenpension. Finns fler barn än ett, ökas detta procenttal med 20 för varje barn utöver det första och det sammanlagda barnpensionsbeloppet fördelas lika mellan barnen (14 kap. 3 § AFL).

Omställningspension och *särskild efterlevandepension* utges från ATP under samma förutsättningar som för motsvarande förmåner inom folkpensioneringen.

Storleken av dessa pensionsförmåner är beroende av om det samtidigt utges barnpension eller inte. Finns det efter den avlidne barn som har rätt till barnpension, utgör omställningspension och hel särskild efterlevandepension 20 % av den avlidnes egenpension. I annat fall uppgår sådan pension till 40 % av egenpensionen. På motsvarande sätt som inom folkpensioneringen kan särskild efterlevandepension minskas med hänsyn till vissa andra förmåner som den efterlevande har rätt till.

Efter en avliden försäkrad kan inte utges efterlevandepension till barn och make som sammantagna överstiger den avlidnes egenpension. Skulle det bli fallet med tillämpning av de ovan angivna reglerna, sätts efterlevandepensionerna ned proportionellt.

De beskrivna reglerna för efterlevandepension trädde i kraft den 1 januari 1990. Äldre bestämmelser om barnpension och om *änkepension*

tillämpas dock även därefter i stor utsträckning till följd av omfattande övergångsregler till reformen.

Enligt dessa övergångsbestämmelser utbetalas änkepension enligt äldre regler också fortsättningsvis till kvinnor som fått rätt därtill före den 1 januari 1990. Också kvinnor som är födda år 1929 eller tidigare får även i framtiden rätten till efterlevandepension prövad helt enligt äldre regler för änkepension. Likaså har kvinnor som är födda något av åren 1930-1944 rätt till änkepension enligt tidigare bestämmelser fram till dess de fyller 65 år. Därefter samordnas änkepensionen från ATP med kvinnans egenpension från ATP enligt särskilda regler. Gifta kvinnor som är födda år 1945 eller senare omfattas av de nya reglerna för efterlevandepension men kan dessutom beviljas änkepension i relation till den ålderspension inom ATP som mannen hade tjänat in t.o.m. år 1989.

Delpension

Förvärvsarbetande i åldern 60-64 år har möjlighet att minska arbetsinsatsen genom att övergå till deltidarbete i kombination med delpension. Delpensionen fyller då ut en viss andel av det inkomstbortfall som följer av arbetstidsminskningen.

Försäkrad för delpension är den som är bosatt i Sverige och som under en ramtid av ett år omedelbart före den dag då pension avses börja utgå eller den tidigare dag då ansökan görs har förvärvsarbetat i minst 75 dagar fördelade på minst fyra månader enligt bestämmelserna om arbetsvillkor i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring.

Som förutsättning för att vara försäkrad för delpension gäller dessutom att personen i fråga skall fr.o.m. det år då han fyllde 45 år ha varit förvärvsverksam i sådan utsträckning att han för minst tio år har tillgodoräknats pensionsgrundande inkomst för tilläggspension enligt AFL.

Rätt till delpension tillkommer försäkrad som fr.o.m. den månad då han fyller 60 år eller senare minskar sin arbetstid och därefter arbetar i genomsnitt minst 17 och högst 35 timmar per arbetsvecka. Om förvärvsarbetet efter arbetstidsminskningen inte utförs fortlöpande är den försäkrade berättigad till delpension endast om han under varje period av högst tre månader arbetar under minst halva antalet vanliga dagar och inte gör sammanhängande avbrott i förvärvsarbetet under längre tid än en och en halv månad. Därvid bortses från avbrott på grund av semester. Delpension kan utgå längst t.o.m. månaden före den varunder den försäkrade fyller 65 år eller dessförinnan börjar uppbära förtidspension eller ålderspension enligt AFL.

Den som efter arbetstidsminskningen har förvärvsarbete enbart i form av anställning eller uppdrag har rätt till delpension om han har minskat arbetstiden med i genomsnitt minst fem timmar per arbetsvecka. För försäkrad som efter arbetstidsminskningen förvärvsarbetar inte enbart som anställd eller uppdragstagare gäller att han för att vara berättigad till delpension måste ha minskat arbetstiden med i genomsnitt minst hälften.

Delpension utbetalas med belopp som motsvarar 65 % av den försäkrades pensionsunderlag.

För försäkrad som har förvärvsarbete enbart i form av anställning eller uppdrag utgörs pensionsunderlaget av skillnaden mellan hans genomsnittliga förvärvsinkomst före arbetstidsminskningen och den förvärvsinkomst som han efter arbetstidsminskningen kan antas ha tills vidare. Inkomsten före arbetstidsminskningen beräknas med utgångspunkt från pensionspoängen inom ATP för de sista fem åren före arbetstidsminskningen. De två sämsta poängåren elimineras och därefter beräknas inkomsten till vad som motsvarar den genomsnittliga inkomsten för de återstående tre åren.

För försäkrad som efter arbetstidsminskningen förvärvsarbetar inte enbart som anställd eller uppdragstagare utgörs pensionsunderlaget av hälften av hans genomsnittliga förvärvsinkomst före arbetstidsminskningen. Överstiger den förvärvsinkomst som den försäkrade efter arbetstidsminskningen kan antas tills vidare ha hälften av den tidigare inkomsten, minskas pensionsunderlaget med hänsyn härtill. Den tidigare förvärvsinkomsten beräknas enligt samma regler som för andra försäkrade.

Fastställd delpension är värdesäkrad genom anknytning till basbeloppet och omräknas vid förändring av detta. Uttag av delpension reducerar inte den ålderspension som den försäkrade är berättigad till från 65 års ålder. Delpensionen räknas som pensionsgrundande inkomst för ATP.

Finansiering av den allmänna pensioneringen m.m.

Folkpensioneringen finansieras över statsbudgeten dels genom folkpensionsavgifter som betalas av arbetsgivare och egenföretagare, dels genom andra statliga medel. Folkpensionsavgiften utgör för närvarande 7,45 % av det avgiftsunderlag som anges i lagen (1981:691) om socialavgifter (i huvudsak motsvarande utgiven lön resp. inkomst av annat förvärvsarbete än anställning). Avgiften beräknas för närvarande täcka ca 75 % av statens utgifter för folkpensioneringen.

För utgifterna för *KBT* svarar kommunerna med hjälp av statsbidrag.

ATP är till sin karaktär ett fördelningssystem, vilket innebär att ett års pensionsutbetalningar i princip direkt finansieras genom de tilläggspensionsavgifter som under samma år betalas av arbetsgivare för inkomst av anställning och av de försäkrade själva för inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Avgiftsuttaget, som för år 1992 utgör 13 % av avgiftsunderlaget, skall vara så avvägt att avgifterna i förening med andra tillgängliga medel finansierar pensionsutbetalningar, förvaltningskostnader och andra utgifter för försäkringen samt den fondering som behövs. ATP-avgifterna betalas in till allmänna pensionsfonden (AP-fonden).

Delpensioneringen finansieras i sin helhet genom delpensionsavgifter från arbetsgivare och från försäkrade med inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Avgiften utgör 0,50 % av avgiftsunderlaget. Influtna avgifter förs till den s.k. delpensionsfonden, som förvaltas av riksförsäkringsverket.

Den allmänna pensioneringen *administreras* centralt av riksförsäkringsverket och lokalt av de allmänna försäkringskassorna.

Bilaga B

Regler om försäkringstillhörighet

Allmänt

Den allmänna försäkringen består enligt 1 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) av sjukförsäkring, folkpensionering och försäkring för tilläggspension.

Bestämmelser om vilka som omfattas av försäkringen finns dels i AFL, dels i konventioner om social trygghet som har ingåtts mellan Sverige och andra länder.

I 1 kap. 3 § AFL regleras vilka personer som är *försäkrade* enligt lagen. Försäkrade är dels svenska medborgare, oberoende av var de är bosatta, dels utländska medborgare och statslösa som är bosatta i Sverige. En försäkrad som lämnar Sverige skall fortfarande anses vara bosatt i riket om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år. Även den som av en statlig arbetsgivare sänds till ett annat land för arbete för arbetsgivarens räkning anses vara bosatt i Sverige under hela utsändningstiden oberoende av dennas längd. Detta gäller även medföljande make och därmed likställd samt barn under 18 år.

Enligt AFL har regeringen bemyndigande att undanta vissa kategorier statligt anställda i utlandstjänst från regeln om bosättning i Sverige under utsändningstiden. Genom förordningen (1985:73) om undantag från svensk socialförsäkringslagstiftning vid arbete utomlands har regeringen med stöd härav föreskrivit att arbetstagare som är arvodesanställda av styrelsen för internationell utveckling (SIDA) för arbete i ett biståndsland jämte medföljande familjemedlemmar inte skall anses bosatta i Sverige under utsändningstiden.

Utländsk sjöman som har anställning på svenskt handelsfartyg är försäkrad för tilläggspension även om han inte är bosatt i Sverige. Försäkrad för tilläggspension är vidare den som har tillgodsräknats pensionspoäng i Sverige. Detta gäller även om han inte längre uppfyller ovan angivna förutsättningar för att vara försäkrad enligt AFL.

Den allmänna försäkringen handhas av riks-försäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Försäkrad skall fr.o.m. den månad då han fyller 16 år vara *inskriven hos en försäkringskassa* under förutsättning att han är bosatt här i landet. För inskrivna gäller försäkringen i dess helhet. En person som inte är

inskriven hos försäkringskassa kan ändå vara försäkrad för vissa förmåner från den allmänna försäkringen. Det är försäkringskassan som bedömer om en person är att anse som bosatt i Sverige och således skall vara inskriven hos kassan.

Riksförsäkringsverket har utfärdat föreskrifter (RFFS 1985:16) om inskrivning och avregistrering enligt lagen om allmän försäkring. De innebär att en person skall anses vara *bosatt* i Sverige

- om han har sitt egentliga hemvist här i landet
- om han kommer till Sverige med avsikt att vistas här stadigvarande
- om han kommer till Sverige med avsikt att vistas här endast under en begränsad tid och anledningen till vistelsen är förvärvsarbete eller studier och vistelsen är avsedd att vara mer än ett år. Även medföljande make (och därmed likställd) och barn under 18 år anses bosatta i Sverige om de skall vistas här mer än ett år.

Riksförsäkringsverket har vidare utfärdat rekommendationer om tillämpningen av reglerna om försäkring, inskrivning och avregistrering enligt lagen om allmän försäkring (Allmänna råd 1990:2). Dessa bygger på 1967 års folkbokföringslag, som med vissa begränsningar upphörde att gälla den 1 juli 1991.

När det gäller den närmare bedömningen av om en person har sitt egentliga hemvist i Sverige rekommenderar riksförsäkringsverket att folkbokföringens regler om dygnsvila tillämpas. Även i övrigt rekommenderar verket att försäkringskassan låter folkbokföringen vara vägledande vid bedömningen av bosättningsfrågan.

Bosättningsbegreppet enligt folkbokföringen

Folkbokföring sker enligt folkbokföringslagen (1991:481), som trädde i kraft den 1 juli 1991, i register som skattemyndigheten för. Folkbokföringslagen reglerar på vilken fastighet och inom vilken församling en i Sverige bosatt person skall folkbokföras. När det gäller rätt folkbokföringsort är huvudregeln att en person anses bosatt där han regelmässigt tillbringar sin dygnsvila.

Folkbokföringslagen innehåller uttryckliga bestämmelser om när en person skall anses vara bosatt i Sverige. Bestämmelserna innebär bl.a. att den som kan antas regelmässigt tillbringa sin dygnsvila här i landet under minst ett år skall tas upp i folkbokföringen. För den som har regelmässig dygnsvila även i utlandet (dubbel bosättning) gäller att han skall tas upp i folkbokföringen om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin starkaste anknytning till Sverige. Vid denna bedömning bör familjeförhållandena normalt tillmätas störst vikt. För den som saknar familj bör i första hand anknytningen på grund av arbetsförhållandena väga tyngst. När det gäller personer som inte har anställning eller familj eller då familjen har dubbel bosättning, t.ex. pensionärer som vintertid bor i ett annat land och sommartid i Sverige, får det egentliga hemvistet bestämmas med ledning av bl.a. vistelsens omfattning och bostädernas art (se prop. 1990/91:153 s. 134).

Vid flyttning till utlandet gäller motsvarande reglering som vid inflyttning till Sverige.

Den som är utsänd för anställning utomlands i svenska statens tjänst skall enligt lagen stå kvar som folkbokförd under utlandsvistelsen. Detta gäller även medföljande familj.

De nordiska länderna har träffat en överenskommelse om folkbokföring vid flyttning inom Norden. Tillämpningsföreskrifter till överenskommelsen finns i en särskild lag härom (SFS 1989:1007). Överenskommelsen gäller för alla personer, oavsett medborgarskap, som är registrerade som bosatta i ett nordiskt land och som flyttar till ett annat nordiskt land. En tidsbegränsad vistelse som avses vara kortare tid än sex månader anses normalt inte som flyttning. Enligt överenskommelsen är det den lokala registreringsmyndigheten i inflyttningslandet som beslutar om en person skall registreras som bosatt där. Frågan om en person skall anses som bosatt i inflyttningslandet eller inte avgörs av lagstiftningen i det landet.

Inskrivning hos allmän försäkringskassa

Fråga om inskrivning hos allmän försäkringskassa blir aktuell - förutom när en person fyller 16 år - främst vid flyttning till Sverige från utlandet. En person som flyttar till Sverige skall enligt 1 kap. 5 § AFL skrivas in hos en försäkringskassa så snart kassan fått reda på att han skall vara inskriven. Inskrivningen gäller från den tidpunkt då sådant förhållande inträtt att den försäkrade skall vara inskriven. Inskrivningen gäller dock tidigast fr.o.m. tredje månaden före den då inskrivningen skedde.

Den som bosätter sig i landet är skyldig att inom två veckor från bosättningen anmäla sig till försäkringskassan. När sådan anmälan skett eller försäkringskassan på annat sätt fått kännedom om sådana förhållanden som kan påverka en persons tillhörighet till den allmänna försäkringen, skall försäkringskassan enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter pröva om personen skall anses bosatt i Sverige och således vara inskriven.

Inflyttning från utomnordiskt land

När en person flyttar till Sverige från ett utomnordiskt land gäller enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter att han anses bosatt här i landet om han kommer hit med avsikt att vistas här stadigvarande. Riksförsäkringsverket rekommenderar att försäkringskassan vid bedömningen av bosättningsfrågan tar hänsyn till exempelvis sådana omständigheter som ändamålet med vistelsen samt bostads- och arbetsförhållanden i Sverige och eventuellt i annat land.

Vad gäller utomnordiska medborgare är prövningen av frågan om bosättning och inskrivning även beroende av att uppehållstillstånd beviljats. För att en utlänning som behöver uppehållstillstånd enligt utlänningsförordningen (1989:547) skall kunna skrivas in hos en försäkringskassa krävs enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter att han beviljats permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd för ett år eller längre tid eller ett tillstånd som eljest kan ligga till grund för folkbokföring.

Bestämmelser om uppehållstillstånd finns i utlänningslagen (1989:529) och utlänningsförordningen. En utlänning får inte uppehålla sig i Sverige under längre tid än tre månader utan att ha uppehållstillstånd. Upphållstillstånd behövs inte för medborgare i annat nordiskt land. Ansökan om uppehållstillstånd handläggs av statens invandrarverk eller den lokala polismyndigheten. Upphållstillstånd kan vara permanenta eller gälla för viss tid. Sedan år 1984 gäller att permanent uppehållstillstånd bör beviljas redan från början om utlänningen har för avsikt att mera stadigvarande bosätta sig i Sverige och han bedöms böra få uppehållstillstånd. Vissa undantag förekommer dock.

Den tidigare gällande folkbokföringslagen innehöll inga regler om när en person skulle anses bosatt i landet. För utlännningar som är skyldiga att ha uppehållstillstånd har normalt gällt ett krav på uppehållstillstånd som avsett en vistelse under minst ett år för att folkbokföring skulle ske. Denna praxis har grundat sig på riksskatteverkets allmänna råd till folkbokföringsmyndigheterna.

Nu gällande folkbokföringslag innehåller en uttrycklig bestämmelse om att en utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd inte skall folkbokföras om han saknar sådant tillstånd. Undantag härifrån kan göras om det finns synnerliga skäl.

Inskrivning i försäkringskassa sker fr.o.m. den dag uppehållstillståndet börjar gälla, dock tidigast fr.o.m. tredje månaden före den då inskrivningen faktiskt ägde rum.

Inflyttning från nordiskt land

Vid flyttning till Sverige från annat nordiskt land gäller enligt den nordiska konventionen den 5 mars 1981 om social trygghet att den som är bosatt i ett land enligt landets folkbokföring också skall anses försäkringsmässigt bosatt där om inte särskilda skäl föranleder annat. För inskrivning är det således nödvändigt att försäkringskassan kontrollerar den inflyttades folkbokföringsförhållanden. Är han därvid folkbokförd i Sverige skall han enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter anses som bosatt här, om det inte finns särskilda skäl som föranleder en annan bedömning. Föreligger sådana särskilda skäl rekommenderar riksförsäkringsverket att försäkringskassan tar kontakt med den myndighet i utflyttningslandet som har motsvarande ansvar för personens försäkring som försäkringskassan har för att försöka nå en överenskommelse länderna emellan. Inskrivning skall enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter ske fr.o.m. folkbokföringsdagen.

Ett av syftena med den nordiska konventionen är att personer som flyttar mellan de nordiska länderna alltid skall omfattas av försäkringen i något av länderna. Även det förslag som föreligger till ny nordisk konvention bygger på denna princip (se avsnitt 2.3).

En person som kommer till Sverige från ett nordiskt land men som inte är folkbokförd här skall enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter anses bosatt här endast om det föreligger särskilda omständigheter.

Avregistrering från allmän försäkringskassa

En grundläggande förutsättning för att en person skall vara inskriven hos en försäkringskassa är att han anses bosatt här i landet. Föreligger inte denna förutsättning längre, skall den försäkrade avregistreras från försäkringskassan.

Enligt huvudregeln i AFL skall en försäkrad som lämnar Sverige fortfarande anses bosatt här om utlandsvistelsen är avsedd att vara längst ett år. Från huvudregeln finns flera undantag. Som ovan nämnts görs undantag för arbetstagare som av en statlig arbetsgivare utsänds från Sverige. Vidare gäller undantag på grund av bestämmelser i konventioner om social trygghet mellan Sverige och andra länder för s.k. utsändningsfall, vartill vi återkommer nedan.

En försäkrad är enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter skyldig att, före avresan, anmäla till försäkringskassan när han lämnar Sverige för att vara utomlands för en tid som kan antas komma att överstiga ett år. Om en försäkrad inte från början kunnat förutse att utlandsvistelsen kommer att överstiga ett år, skall han göra anmälan till försäkringskassan om utflyttningen så snart det kan beräknas att vistelsen kommer att överstiga ett år.

Flyttning till ett utomnordiskt land

En försäkrad som avser att lämna Sverige för längre tid än ett år skall enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter avregistreras med verkan fr.o.m. dagen efter avresan. Om en utlandsvistelse från början var avsedd att vara längst ett år men vistelsen senare förlängs, skall enligt föreskrifterna avregistrering ske fr.o.m. den tidpunkt då det kan beräknas att vistelsen kommer att överstiga den tiden.

Om utlandsvistelsen inte är tidsbegränsad rekommenderar riksförsäkringsverket att försäkringskassan avregistrerar den försäkrade om denne är osäker på utlandsvistelsens längd men det finns omständigheter som talar för att vistelsen kan komma att överstiga ett år.

Riksförsäkringsverket rekommenderar att försäkringskassan noga utreder frågan om vistelsens längd. Härvid kan folkbokföringsförhållandena vara av intresse.

Enligt folkbokföringslagen skall den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet anmäla detta till skattemyndighet eller försäkringskassa. Avregistrering från folkbokföringen skall ske beträffande den som kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år. Vid bosättning enligt denna regel både inom och utom landet (dubbel bosättning) skall avregistrering ske, om det egentliga hemvistet med hänsyn till samtliga omständigheter får anses vara utom landet.

Riksförsäkringsverkets föreskrifter om avregistrering innebär att avregistrering kan komma att ske med retroaktiv verkan. Detta kan bli fallet om försäkringskassan först i efterhand får reda på att en försäkrad lämnat landet för längre tid än ett år. Avregistrering sker då fr.o.m. dagen efter

avresan. När det kommer till försäkringskassans kännedom att en person inte längre är kvar i landet och tidpunkten för avresan är okänd, rekommenderar riksförsäkringsverket att avregistrering sker med verkan ett år tillbaka i tiden fr.o.m. det att kassan fick kännedom om förhållandet. Är det känt att personen varit här för mindre än ett år sedan, bör avregistreringen ske från den senast kända vistelsetidpunkten.

Om en försäkrad utan försäkringskassans kännedom varit utomlands mer än ett år, rekommenderar riksförsäkringsverket att retroaktiv avregistrering görs endast i det fall att det är av betydelse för rätten till förmåner. Har ersättning utbetalats till den försäkrade under tiden denne varit utomlands, kan det bli aktuellt med återkrav.

Flyttning till ett nordiskt land

Vid flyttning från Sverige till ett nordiskt land gäller att försäkringskassan vid bedömningen av frågan om avregistrering i princip skall följa folkbokföringsmyndigheternas beslut om avregistrering från folkbokföringen. Detta följer av bestämmelserna i den nordiska konventionen om social trygghet och den nordiska överenskommelsen om folkbokföring.

Om det kommer till försäkringskassans kännedom att en folkbokförd person som är inskriven hos kassan skall flytta eller har flyttat till ett annat nordiskt land, rekommenderar riksförsäkringsverket att kassan i första hand uppmanar den försäkrade att anmäla flyttningen till "pastorsämbetet". Kassan kan också göra sådan anmälan. Kassan kan vidare kontakta folkbokföringsmyndighet eller försäkringsorgan i det land som den försäkrade flyttat till. Enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter kan en i Sverige folkbokförd person avregistreras endast om särskilda omständigheter föreligger. Skälet till detta är att det anses vara viktigt att en person inte blir utan försäkringskydd.

Regelbunden vistelse i utlandet

Det förekommer att personer som är inskrivna hos en försäkringskassa i Sverige vistas utomlands långa tider av året. En fråga som då uppkommer är om personen alltså skall anses vara bosatt i Sverige och således vara inskriven hos försäkringskassa här. Avgörande härför är enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter om han har sitt egentliga hemvist här i landet. Riksförsäkringsverket rekommenderar därvid att en person som regelbundet vistas mer än sex månader om året utomlands bör avregistreras.

Den som på grund av sina arbetsförhållanden regelbundet vistas utomlands mer än sex månader om året kan ändå anses ha sitt egentliga hemvist här. En förutsättning härför är att han inte har starkare anknytning till något annat land. Hänsyn tas därvid till om arbetet bedrivs i ett och samma land samt till den övriga familjens bosättning.

Är de årliga vistelserna i Sverige i stort sett lika långa som utlandsvistelserna rekommenderar riksförsäkringsverket att det utreds om den försäkrade har sin huvudsakliga anknytning till Sverige. Hänsyn tas då till den försäkrades levnadsförhållanden i övrigt, t.ex. avsikten med vistelsen,

övriga familjemedlemmars vistelseort och bostadsförhållanden. Avregistrering bör ske om en försäkrad inte bedöms ha sin huvudsakliga anknytning till Sverige.

Konventionsbestämmelser om försäkringstillhörighet

Sverige har ingått konventioner med en rad andra länder om socialförsäkring. Konventionerna innehåller regler som avgör i vilket land en person skall vara försäkrad. Syftet är bl.a. att se till att personer som flyttar mellan olika länder inte skall bli oförsäkrade eller dubbelt försäkrade.

De flesta utomnordiska länder har försäkringsregler som innebär att en person är omfattad av socialförsäkringen i det land där han är förvärvsverksam. Sverige och de övriga nordiska länderna grundar däremot försäkringstillhörigheten på bosättning.

Enligt de konventioner som Sverige ingått med utomnordiska länder gäller som huvudregel att den som flyttar från Sverige till ett konventionsland för att arbeta där blir omfattad av sysselsättningslandets försäkring.

Huvudregel enligt den nuvarande nordiska konventionen är att man omfattas av bosättningslandets försäkring. För den person som är bosatt i ett nordiskt land och arbetar som anställd i ett annat nordiskt land gäller dock enligt konventionen att han omfattas av försäkringen i sysselsättningslandet för sådana förmåner som hör samman med förvärvsarbetet.

Också förslaget till ny nordisk konvention bygger på huvudprincipen att den som är bosatt i ett nordiskt land omfattas av lagstiftningen i det landet. I fråga om bl.a. en person som arbetar i ett annat nordiskt land än det där han är bosatt eller som arbetar i två eller flera länder eller som tillhör den resande personalen vid flyg- eller landtransportverksamhet skall dock reglerna i EGs förordning 1408/71 gälla (se avsnitt 4.2).

Utsända arbetstagare

De flesta konventioner innehåller särskilda regler om försäkringstillhörighet för personer som är bosatta i ett konventionsland och som för en arbetsgivares räkning utsänds att utföra arbete i ett annat konventionsland. Reglerna innebär att den utsände arbetstagaren även under den tid arbetet i det andra landet pågår - eller viss del av denna tid - tillhör försäkringen i utsändningslandet och således bibehåller ett och samma försäkringsskydd.

Enligt några konventioner är utsändningsreglerna alltid tillämpliga under en viss tid när arbetstagaren är sysselsatt i det andra landet. Enligt andra konventioner gäller att den beräknade tiden för utsändningen inte får vara längre än viss angiven tid; annars blir sysselsättningslandets lagstiftning gällande omedelbart vid arbetets början.

Utsändningsperioden är i de flesta konventioner begränsad till 24 månader, men det förekommer variationer från 12 månader och upp till 60 månader.

För att de särskilda utsändningsreglerna skall gälla måste lönen betalas ut av den arbetsgivare som sänt ut arbetstagaren. Arbetstagaren måste

också vid utsändningstillfället vara omfattad av lagstiftningen i det land där arbetsgivaren har sitt säte.

I de flesta konventioner Sverige ingått är endast arbetstagaren omfattad av lagstiftningen i utsändningslandet. Enligt konventionerna med Tyskland, Grekland och Israel omfattas emellertid även medföljande familjemedlemmar. Detsamma gäller enligt konventionerna med Kanada och USA i folkpensionshänseende.

Som beskrivits i avsnitt 4.2 kommer - efter EES-avtalets ikraftträdande - reglerna i EGs förordning 1408/71 att ersätta nuvarande konventionsbestämmelser beträffande utsända arbetstagare såvitt gäller EES-staterna.

Resande personal

Konventionerna innehåller även bestämmelser som skall gälla för den resande personalen vid flyg- och landtransportföretag. Det gäller t.ex. lastbilschaufförer, flygbefäl och kabinpersonal i flygplan.

Enligt konventionerna skall resande personal som är sysselsatt både i Sverige och i det andra landet vara omfattad av lagstiftningen i det land där transportföretaget har sitt säte. Undantag gäller enligt vissa konventioner för den som bor i det andra landet.

Även i fråga om resande personal kommer regler i EGs förordning 1408/71 att gälla inom EES-området efter det att EES-avtalet blivit gällande här i landet.

Sjömäns försäkringstillhörighet

En sjöman skall liksom andra försäkrade vara inskriven hos en försäkringskassa om han är bosatt i Sverige.

Sjömän har numera oftast sådana arbetsförhållanden att de har möjlighet att tillbringa sin dygnsvila i så stor utsträckning på en viss fastighet att de enligt folkbokföringslagen kan anses bosatta där. Folkbokföringslagen innehåller vidare en bestämmelse om bosättning vid växlande vistelseort. Enligt denna gäller att den som inte regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på någon viss fastighet anses bosatt där han med hänsyn till sina familje- och arbetsförhållanden och övriga omständigheter kan anses ha sin starkaste anknytning.

Enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter skall en svensk sjöman, som är anställd på svenskt handelsfartyg eller på utländskt handelsfartyg som i huvudsak obemannat förhyrs av svensk redare, anses som bosatt i Sverige även om han inte uppfyller de krav på vistelsens varaktighet som annars gäller för att bosättning här i landet skall anses föreligga.

I konventioner om social trygghet mellan Sverige och andra länder finns bestämmelser som innebär att en utländsk sjöman som är eller varit omfattad av försäkringen i något av konventionsländerna skall anses som bosatt i Sverige vid anställning på fartyg som för svensk flagga.

En svensk eller utländsk sjöman som enligt vad ovan sagts till följd av sin anställning skall anses som bosatt i Sverige likställs enligt riksförsäkringsverkets föreskrifter med en försäkrad som är inskriven hos

försäkringskassa även om inskrivning inte skett. En sådan sjöman har således rätt till samma förmåner från den allmänna försäkringen som en försäkrad som är inskriven.

Personal vid beskickningar och konsulat

Viss personal på utländska beskickningar och lönade konsulat åtnjuter enligt Wienkonventionerna åren 1961 och 1963 om diplomatiska och konsulära förbindelser privilegier och immunitet som bl.a. innebär att de inte skall omfattas av bestämmelser om social trygghet i den stat där beskickningen eller konsulatet är beläget.

Enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser gäller att diplomatiska företrädare inte skall omfattas av bestämmelserna om social trygghet i den mottagande staten. Detsamma gäller den diplomatiska företrädarens familjemedlemmar som tillhör hans hushåll, om de inte är medborgare i den mottagande staten.

Undantagna är också vissa andra personalkategorier vid beskickningarna. Detta gäller bl.a. privattjänare till en diplomatisk företrädare under förutsättning att de inte är medborgare i den mottagande staten eller stadigvarande bosatta där och på villkor att de omfattas av gällande bestämmelser om social trygghet i ett annat land. Undantagna är också medlemmar av beskickningens administrativa och tekniska personal jämte de familjemedlemmar som tillhör deras hushåll, om de inte är medborgare eller stadigvarande bosatta i den mottagande staten. Detsamma gäller medlemmar av beskickningens tjänstepersonal.

Enligt Wienkonventionen om konsulära förbindelser gäller liknande regler för personalen vid lönade konsulat.

Tjänstemän vid konsulat, deras familjemedlemmar m.fl. nyss nämnda personer är inte undantagna från lagstiftningen om social trygghet i den mottagande staten om de har ett arbete utanför konsulatet.

Enligt folkbokföringslagen gäller att den som tillhör en främmande macts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning skall folkbokföras här i landet endast om han är svensk medborgare eller om han var bosatt här när han kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller betjäningen. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.



Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
 - Motiv. Del 1.
 - Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.





Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]

Socialdepartementet

Psykiskt stördas situation i kommunerna
– en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett
psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundscola. Ombildning från myndighet till
aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i
internationella förhållanden. [26]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor
i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv
och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig
yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

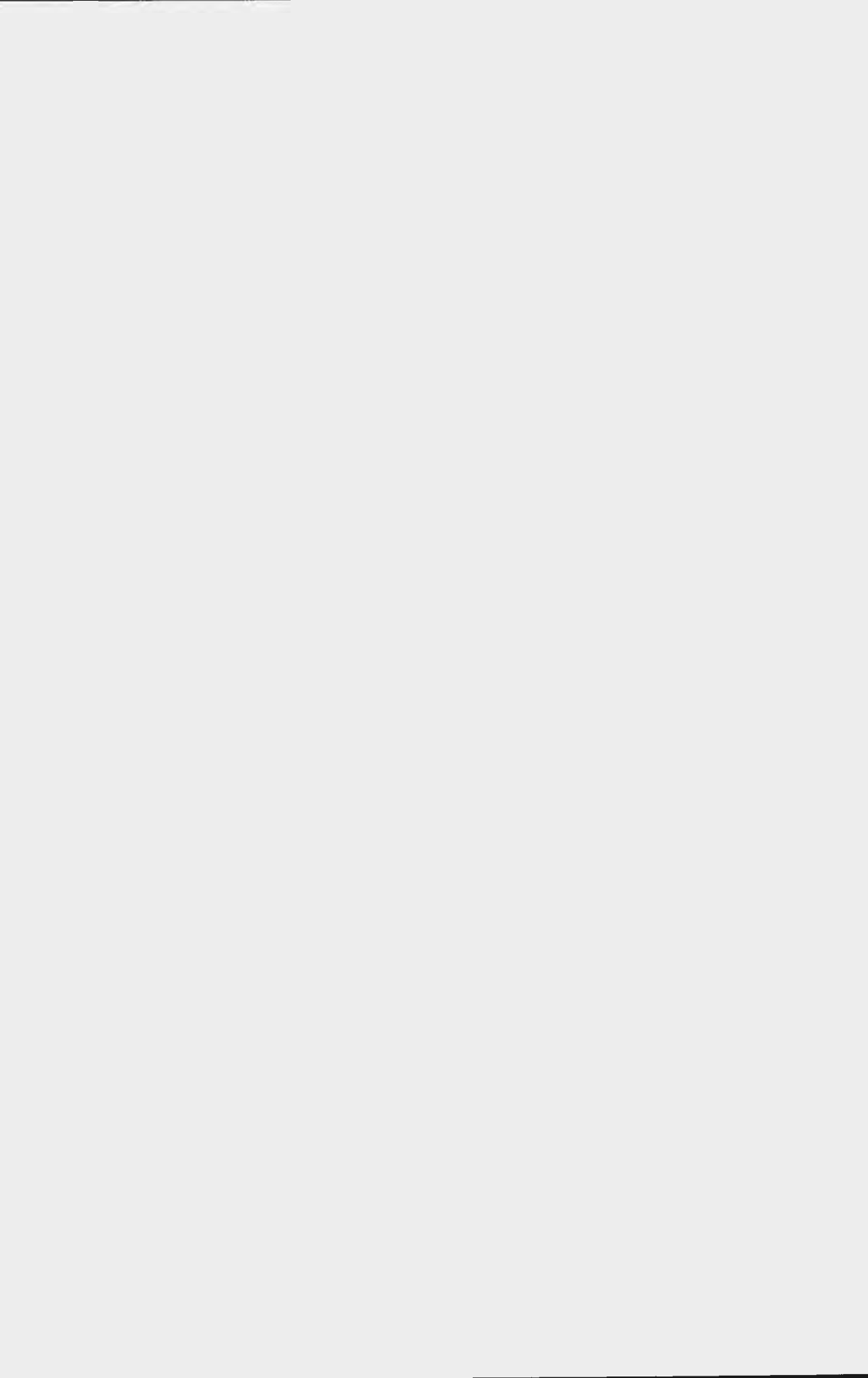
Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]

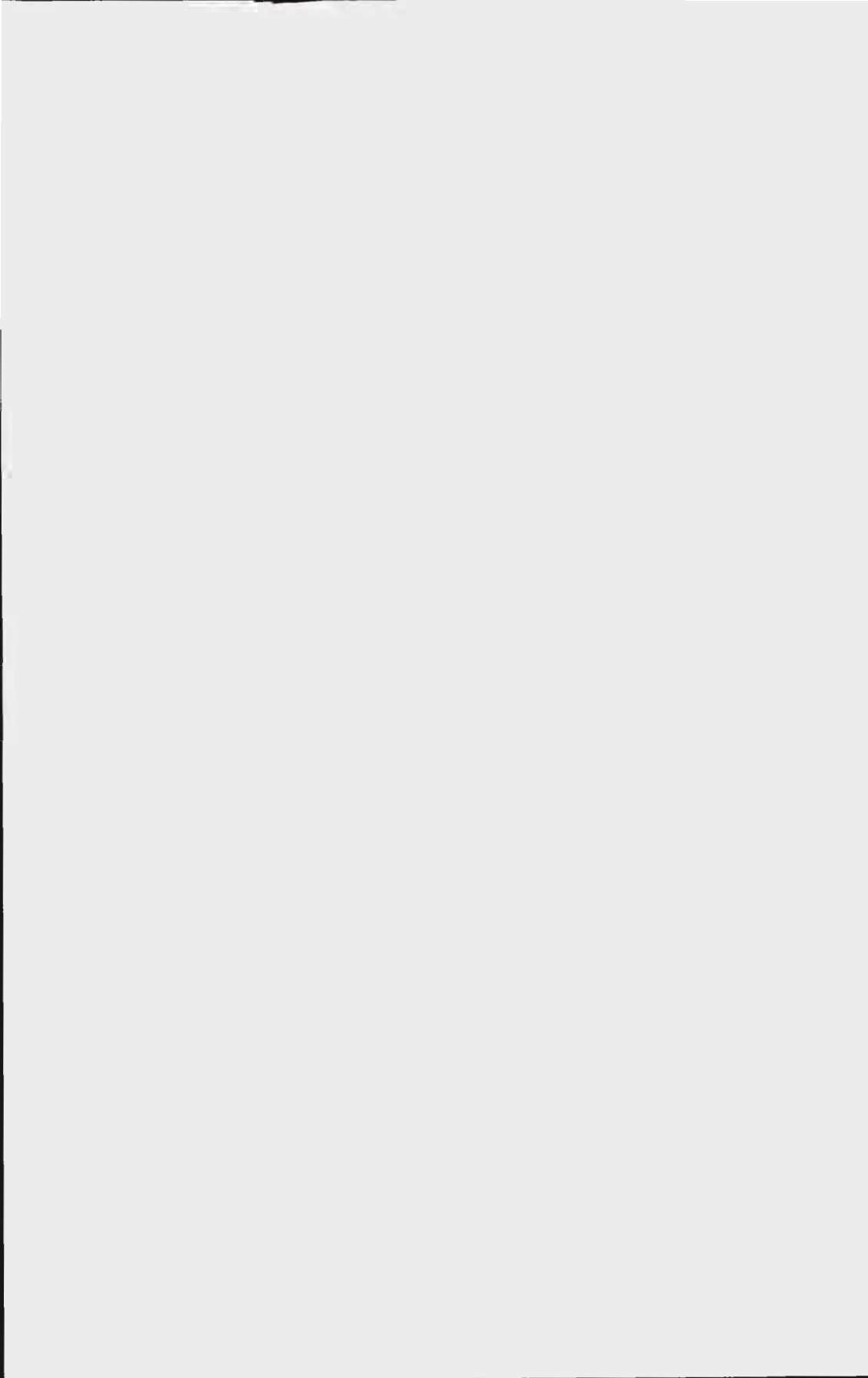
Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter
mer föroreningar inne än ute. [2]







ISBN 91-38-13011-4

ISSN 0375-250X

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.