

Juridikavdelningen
Hanna Johansson

Tillgodoräknande av tid i annan EU/EES medlemsstat eller Schweiz, utanför tidsramen som följer av 67 kap. 11 § socialförsäkringsbalken, för beräkning av garantipension

1 Pensionsmyndighetens ställningstagande

Försäkringstid i annan EU/EES medlemsstat eller Schweiz (härefter kallat medlemsstat), som ligger utanför ramen för försäkringstid för garantipension som regleras i 67 kap. 11 § socialförsäkringsbalken (SFB) ska inte tillgodoräknas för beräkning av garantipension för personer födda från och med år 1938 eller för garantipension till omställningspension (härefter kallat garantipension).

2 Bakgrund

Avseende garantipension ska enligt nationella regler bara försäkringstid från och med det år den enskilde fyllt 16 år till och med det år hen fyllt 64 år beaktas.¹

Pensionsmyndigheten har dock hittills vid beräkning av garantipension tillgodoräknat försäkringstid i en annan medlemsstat för tid även utanför den ramen.² Däremot har sådan tid inte tillgodoräknats vid sammanläggning för rätt till garantipension.³ Även för uppfyllande av krav på år med poäng för rätt till tilläggspension⁴ och för uppfyllande av det så kallade förvärvsvillkoret⁵ för rätt till vissa pensionsgrundande belopp ska sammanläggning tillämpas. Inte heller vid sådan sammanläggning har perioder utanför den tidsram som följer av nationella regler tillämpats.⁶

Eftersom det inte står helt klart på vilken rättslig grund vi frångår den nationella regleringen vid beräkningen av garantipension har juridikavdelningen nu utrett denna fråga och lämnar rättslig styrning i detta ställningstagande.

¹ 67 kap. 11 § och 81 kap. 5 § SFB

² Bestämmelserna om att försäkringstid beaktas för beräkning av garantipension är 67 kap. 25 § och 81 kap. 12 § SFB

³ Bestämmelserna om att försäkringstid beaktas för rätt till garantipension är 67 kap. 2 § och 81 kap. 2 § 2 st. SFB.

⁴ 63 kap. 3 § SFB

⁵ 62 kap. 38 § SFB

⁶ Vilka dessa ramar är anges i följande bestämmelser, 61 kap. 17 § och 62 kap. 38 § SFB, 28 § lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och 20 § lagen (1962:382) angående införande av lagen (1962:381) om allmän försäkring

3 Skälen för ställningstagandet

3.1 Författningsbestämmelser

67 kap. 11 § SFB

”Vid beräkning av försäkringstid beaktas endast tid från och med det kalenderår då den pensionssökande har uppnått 16 års ålder till och med det kalenderår då han eller hon har fyllt 64 år.”

81 kap. 5 § SFB

”Som faktisk försäkringstid ska sådan tid räknas som utgör försäkringstid för garantipension enligt 67 kap. 5–11 §§.”

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 (härefter kallad förordning 883/2004), artikel 5

”Likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser

Om inte annat följer av denna förordning och med beaktande av de särskilda tillämpningsbestämmelserna skall följande gälla:

a) Om enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning förmånerna från det sociala trygghetssystemet eller andra inkomster har vissa rättsverkningar, skall de relevanta bestämmelserna i den lagstiftningen också tillämpas på motsvarande förmåner som förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning, eller på inkomster som förvärvats i en annan medlemsstat.

b) Om enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning rättsverkningar uppstår genom vissa omständigheter eller händelser, skall den medlemsstaten beakta liknande omständigheter eller händelser som inträffar inom en annan medlemsstats territorium som om dessa hade inträffat inom det egna territoriet.”

Förordning 883/2004, artikel 6

”Sammanläggning av perioder

Om inte annat följer av denna förordning, skall den behöriga institutionen i en medlemsstat enligt vars lagstiftning

— erhållande, bibehållande eller återfående av rätt till förmåner,

— täckning genom annan lagstiftning,

eller

— tillgång till eller undantag från obligatorisk eller frivillig försäkring eller frivillig fortsättningsförsäkring,

villkoras av att försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder har fullgjorts, i nödvändig utsträckning beakta perioder som har fullgjorts enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat som om de vore perioder som fullgjorts enligt den lagstiftning som institutionen tillämpar.”

2020-01-21

Förordning 883/2004, artikel 58

”Beviljande av ett tillägg

”1. En förmånstagare på vilken detta kapitel är tillämpligt får, i den medlemsstat där denne är bosatt och enligt vars lagstiftning en förmån utges till honom, inte tilldelas ett lägre förmånsbelopp än det minimibelopp som har fastställts enligt denna lagstiftning för en försäkrings- eller bosättningsperiod som motsvarar alla de försäkringsperioder som enligt detta kapitel har beaktats för utbetalningen.

(...)”

Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 (härefter kallad förordning 1408/71), artikel 45

”Beaktande av försäkrings- eller bosättningsperioder, som har fullgjorts enligt de lagstiftningar som en anställd eller egenföretagare har omfattats av, för att få, bibehålla eller återfå rätt till förmåner

1. Den behöriga institutionen i en medlemsstat, vars lagstiftning kräver att försäkrings- eller bosättningsperioder har fullgjorts för att någon skall få, bibehålla eller återfå rätt till förmåner, skall i den utsträckning som behövs beakta försäkrings- eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt en annan medlemsstats lagstiftning såsom perioder som har fullgjorts enligt den lagstiftning som institutionen tillämpar.

(...)”

Förordning 1408/71, artikel 50

”Beviljande av ett tillägg när det totala förmånsbeloppet enligt de olika medlemsstaternas lagstiftningar inte uppgår till det fastställda minimibeloppet i den stat inom vars territorium mottagaren är bosatt

En förmånstagare på vilken detta kapitel är tillämpligt får inte, i den stat inom vars territorium han är bosatt och enligt vars lagstiftning en förmån utges till honom, beviljas en förmån som är mindre än den minimiförmån som har fastställts enligt denna lagstiftning för en försäkrings- eller bosättningsperiod som är lika med alla försäkringsperioder som har beaktats vid betalning enligt bestämmelserna i de föregående artiklarna. (...)”

3.2 Analys**3.2.1 Sammanläggning med tillämpning av artikel 6 i förordning 883/2004**

Artikel 6 i förordning 883/2004 tillämpas för sammanläggning av försäkringstid vid bedömning av rätt till garantipension och tilläggspension och för uppfyllande av förvärvsvillkoret för pensionsgrundande belopp.

EU:s administrativa kommission har beslutat att den medlemsstat som tillämpar artikel 6 i förordning 883/2004 inte får ifrågasätta karaktären av försäkringsperioder som fastställts av en annan medlemsstat.⁷ Det innebär att medlemsstaten som tillämpar

⁷ Administrativa Kommissionens beslut H6 om tillämpningen av vissa principer för sammanläggning av perioder enligt artikel 6 i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (Beslut H6), skäl 4 och punkt 2

2020-01-21

artikeln inte får ifrågasätta att försäkringsperioderna är korrekta utifrån den fastställande medlemsstatens nationella regelverk.

Vidare framhålls principen om medlemsstaternas behörighet att fastställa villkor för beviljande av förmåner med beaktande av artikel 5 i förordning 883/2004, men utan påverkan av artikel 6 i samma förordning.⁸ Principen om medlemsstaternas behörighet har ofta kommit till uttryck i EU-domstolens praxis.⁹

Administrativa kommissionen och EU-kommissionen beskriver gränsdragningen och interaktionen mellan artiklarna 5 och 6 som två steg.¹⁰ I steg ett tillämpas artikel 6 utan ifrågasättande av försäkringsperioder från annan medlemsstat. I steg två tillämpas nationella regler om villkor för försäkringsperioder för beviljande av förmån. Då görs en bedömning av om försäkringsperioderna som den andra medlemsstaten har intygat uppfyller dessa villkor på ett sådant sätt att de kan tillgodoräknas med stöd av artikel 5. Denna tillämpning innebär exempelvis att det kan ställas krav på att försäkringsperioder i en annan medlemsstat ska grundas på arbete för att användas för sammanläggning för rätt till tilläggs pension eller för att uppfylla förvärvsvillkoret för pensionsgrundande belopp.

3.2.2 Sammanläggning med tillämpning av artikel 58 i förordning 883/2004

Artikel 58 i förordning 883/2004 tillämpas för sammanläggning av försäkringstid vid beräkning av garantipension. Innebörden är att förmån enligt artikeln ska utbetalas med belopp beräknat utifrån alla de försäkringsperioder som enligt kapitel 5 i förordning 883/2004 ska beaktas.

Frågan blir då vilka försäkringsperioder som avses.

Kapitel 5 innehåller ingen förtydligande regel om det, vilket kan tolkas som att utgångspunkten är att alla intygade försäkringsperioder ska användas. Att EU-rätten inte innehåller någon begränsning innebär dock inte att begränsningar till följd av nationell lagstiftning inte är tillåtna.

I mål nr C-189/16 var förordning 1408/71 tillämplig. Artikel 58 i förordning 883/2004 motsvarades av artikel 50 i förordning 1408/71 som avseende försäkringsperioder hänvisar till ”bestämmelserna i de föregående artiklarna”. En av dessa föregående artiklar i det aktuella kapitlet (kapitel 3) är artikel 45. Innehållet i artikel 45 p. 1 motsvarar det i artikel 6 i förordning 883/2004. I domen uttrycks hur reglerna om pro rata beräkning ska tillämpas när försäkringsperioder i olika medlemsstater läggs ihop enligt artikel 45.¹¹ Det ger uttryck för att artikel 45 p. 1, trots att den ensamt tillämpad avser sammanläggning för rätt till förmån och inte beräkning av förmån, är att betrakta som en portalartikel avseende principen om sammanläggning och således ska tillämpas även vid tillämpning av specialbestämmelser om sammanläggning i den mån dessa inte uttryckligen begränsar tillämpningen. Bestämmelsens status kan anses ha

⁸ Beslut H6, skäl 5 och punkt 3

⁹ EU-domstolens dom i mål nr C-189/16 p. 39

¹⁰ Beslut H6 och European Commission, Analytical Report 2016, The principle of assimilation of facts

¹¹ Mål C-189/16 p. 41 och 42

tydliggjorts genom att dess motsvarighet i förordning 883/2004, artikel 6, har placerats bland den förordningens allmänna bestämmelser.

3.2.3 Sammantaget om sammanläggning för beräkning av garantipension

Sammanläggning av försäkringstid för beräkning sker med tillämpning av artikel 58 i förordning 883/2004 och inte med direkt tillämpning av artikel 6 i samma förordning.

Artikel 6 är dock portalartikel för principen om sammanläggning. Artikel 58 är en specialbestämmelse där principen om sammanläggning tillämpas. Artikel 58 tillämpas därför mot bakgrund av artikel 6. Det stöd vid tillämpning av artikel 6 som Administrativa kommissionen och EU-kommissionen har tagit fram är därför relevant även för sammanläggning enligt artikel 58. Detta särskilt då det ger uttryck för sammanläggningsprincipen som allmän princip och för andra allmänna principer och övergripande regleringar inom EU-rätten såsom proportionalitetsprincipen och rätten till fri rörlighet enligt EUF-fördraget.

I artikel 58 uttrycks inte att sammanläggning ska ske på ett sätt som avviker från vad som följer av artikel 6. Vidare hänvisas i artikel 50 i förordning 1408/71 direkt bland annat till motsvarande artikel i den förordningen, artikel 45.

3.2.3.1 *Icke diskriminering*

Förordning 883/2004 innebär inget gemensamt system för social trygghet utan har till syfte att samordna de nationella systemen för att främja den fria rörligheten.¹² Förordningen ska dock tillämpas på ett icke diskriminerande sätt.¹³ Inom EU-rätten innebär icke diskriminering att en tillämpning inte får vara sådan att den direkt eller indirekt diskriminerar andra EU-medborgare jämfört med den egna medlemsstatens medborgare och därigenom hindrar den fria rörligheten. Samordning av nationella regelverk genom förordning 883/2004 innebär dock inte att den som nyttjar den fria rörligheten är skyddad från att, på grund av medlemsstaternas olika regelverk, hamna i ett sämre läge än om hen inte hade gjort det.¹⁴

Tidsramen för beräkning av försäkringstid som följer av 67 kap. 11 § SFB är till sin lydelse neutral i förhållande till medborgarskap och innebär således ingen direkt diskriminering av andra EU-medborgare jämfört med svenska medborgare. Det samma gäller tidsramarna för tillgodoräknande av försäkringstid för rätt till tilläggspension och för uppfyllande av förvärvsvillkoret. Reglerna innebär inte heller någon indirekt diskriminering eftersom de inte gör skillnad på försäkringstid som fullgjorts i Sverige eller annan medlemsstat. Reglerna är visserligen skrivna utifrån att endast försäkringstid i Sverige är relevant men tillämpas genom EU-reglerna även för försäkringstid som fullgjorts i annan medlemsstat. Tillämpning av reglerna även för försäkringstid som fullgjorts i annan medlemsstat kan utifrån detta inte heller anses utgöra en begränsning av den fria rörligheten.

Medlemsstaterna intygar försäkringsperioder på olika sätt. Av olika skäl kan t.ex. försäkringsperioder intygas inom en viss tidsram, på samma sätt som att Sverige intygar den försäkringsperiod som vi använder för garantipension. I vissa fall intygas

¹² Mål C-189/16 p. 38 och 40

¹³ Förordning 883/2004. Artikel 4 och Beslut H6, skäl 5 och punkt 3

¹⁴ Frans Pennings, *European social security law*, femte upplagan, 1.3. s. 6-7

2020-01-21

bara dessa perioder. Det är dock vanligt att andra medlemsstater även intygar perioder utanför den tidsramen, på samma sätt som Sverige intygar perioder med pensionsgrundande inkomst, oavsett när de infallit.

Pensionsmyndigheten kan bara ta hänsyn till perioder som har intygats av en annan medlemsstat. Om en medlemsstat bara intygar perioder inom en tidsram som är snävare än den som följer av svenska bestämmelser kan en person med perioder från den medlemsstaten missgynnas jämfört med personer som bara vistats i Sverige eller i medlemsstater som intygar alla försäkringsperioder. Missgynnandet är dock inte en konsekvens av det svenska regelverket utan av skillnaden mellan olika nationella regelverk för socialförsäkring.

3.2.3.2 *Medlemsstats behörighet att reglera sitt system för social trygghet*

Att inte tillämpa reglerna om tidsram för tillgodoräknande av försäkringstid avseende försäkringstid som fullgjorts i annan medlemsstat innebär att personer som bara har försäkringsperioder i Sverige potentiellt missgynnas, och således indirekt diskrimineras, i förhållande till dem som har försäkringsperioder i andra medlemsstater. En sådan tillämpning är dock inte i strid med EU-reglerna. Dock får den aktuella tillämpningen anses gå utanför syftet att samordna de nationella systemen på socialförsäkringsområdet och inskränka principen om medlemsstaternas behörighet att reglera sina system för social trygghet.

Tidsramen från och med det år den enskilde fyllde 16 år till och med det år denne fyllde 64 år för beräkning av försäkringstid avsåg ursprungligen folkpensionen.¹⁵ Av förarbetena till den dåvarande bestämmelsen framgår att ramen bedömdes ge ett adekvat utrymme att vistas utanför Sverige och ändå uppnå de 40 års försäkringstid som krävs för oavkortad förmån.¹⁶ Ett sådant ställningstagande får anses vara väl inom den nationella lagstiftarens behörighet att reglera den aktuella medlemsstatens system för social trygghet inom ramen för EU-reglerna.

3.2.3.3 *Proportionalitetsprincipen*

I förhållande till principen om likställande av omständigheter eller händelser som uttrycks i artikel 5 i förordning 883/2004 innebär proportionalitetsprincipen bland annat att den förstnämnda principen inte ska leda till följder som inte är objektivt sett berättigade.¹⁷

Generellt avser proportionalitet att balansera motstående intressen, typiskt sett EU:s och medlemsstaternas. Avseende principen om likställande syftas till att undvika överdrivna och orimliga följder av tillämpningen. För att uppnå syftet tillåts proportionalitetsprincipen begränsa tillämpningen av artikel 5.¹⁸

Som framgått är principerna om sammanläggning och likställande nära sammanflätade. Sammanläggning med försäkringstid som fullgjorts i en annan medlemsstat utanför tidsramen som följer av nationella regler får anses ge orimliga följder genom att det, utan att det finns ett syfte, gynnar dem som nyttjat den fria

¹⁵ Lagen (1962:381) om allmän försäkring 5 kap. 5 § 3 st.

¹⁶ Prop. 1992/93:7 om rätten till folkpension m.m. s. 34

¹⁷ Förordning 883/2004, skäl 12

¹⁸ European Commission, Analytical Report 2016, The principle of assimilation of facts

rörligheten framför dem som inte gjort det. Tillämpningen kan därför inte anses ge ett proportionerligt resultat.

3.2.3.4 Enhetlig tillämpning av sammanläggning

Det eventuella utrymmet för sammanläggning med försäkringstid utanför de tidsramar som följer av nationella regler bedöms vara detsamma vid tillämpning av artikel 58 i förordning 883/2004 som vid tillämpning av artikel 6 i samma förordning. Skälet till detta är dels att artikel 58 ska tillämpas mot bakgrund av artikel 6 och att tillämpningen av artikel 58 inte innebär en begränsning av tillämpningen av artikel 6, dels med hänsyn till vad som bedöms följa av tillämpningen av EU-rättens allmänna principer och övergripande regleringar. Det saknas därför grund för att hantera sammanläggning av försäkringstid olika för rätt till förmån och uppfyllande av förvärvsvillkoret, jämfört med för beräkning av garantipension.

3.2.4 Sammanfattningsvis

Det framgår inte uttryckligen av EU:s regelverk på socialförsäkringsområdet, varken avseende rätt till förmån eller avseende beräkning av förmån, att försäkringstid som fullgjorts i en annan medlemsstat ska tillgodoräknas utanför de tidsramar som följer av nationella bestämmelser. Inte heller innebär principerna om likställande och sammanläggning, tillsammans eller var för sig, en tillämpning oberoende av nationella regler.

Det rättsliga underlaget ger sammantaget bilden att sammanläggning utanför de tidsramar som följer av nationell rätt faller utanför syftet med EU:s regelverk på socialförsäkringsområdet och inkräktar på medlemsstaternas kompetens inom ramen för detta regelverk.

Därför görs bedömningen att försäkringstid i en annan medlemsstat, som ligger utanför ramen för försäkringstid för garantipension som regleras i 67 kap. 11 § SFB, inte ska tillgodoräknas för beräkning av garantipension.

Detta rättsliga ställningstagande har beslutats av enhetschefen vid rättsenheten Martina Irving efter föredragning av juristen Hanna Johansson. I beredningen har även juristerna Emma Rydbeck, Johanna Kahn, Naomi Zemack och Toni Nastev deltagit.

Beslutet har föregåtts av beredning med produktionsavdelningen och utvecklingsavdelningen.


Martina Irving