

Uppdrag att analysera de konsekvenser av ett Brittiskt utträde ur EU som berör Pensionsmyndighetens verksamhet

Svar på regeringsuppdrag S2017/05336/SF
(delvis), delrapport 2018

Datum 2018-01-29
Dok.bet. PID163421
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2017-283

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning	4
2 Hur många berörs av Storbritanniens utträde ur EU	5
3 Socialförsäkringskonventionens status	6
4 Det svenska pensionssystemet	7
5 Socialförsäkringskonventionen och det svenska pensionssystemet	7
6 Behov av översyn av socialförsäkringskonventionen	9
7 Konsekvenser vid Storbritanniens utträde ur EU	10
8 Slutsatser	13

Sammanfattning

Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att analysera konsekvenserna av ett brittiskt utträde ur den Europeiska unionen (EU). Analysens utgångspunkt är de eventuella konsekvenser som utträdet kan medföra för personer med anknytning till de svenska sociala trygghetssystemen, företag med koppling till Sverige, de olika förmånsslagen inom Pensionsmyndighetens ansvarsområde samt myndighetens handläggning. Uppdraget ska genomföras i samråd med Socialdepartementet och redovisas i form av en delrapport 2018 samt en slutrapport under 2019.

Denna delrapport omfattar en första övergripande analys av konsekvenserna av ett brittiskt utträde samt relevant statistik. Analysen utgår ifrån att Storbritannien kommer att lämna EU, att ett nytt avtal som reglerar frågor om socialförsäkring mellan EU och Storbritannien inte är på plats vid utträdet samt att konventionen mellan Sverige och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland om social trygghet som undertecknades den 29 juni 1987 ska tillämpas.

Uppskattningsvis rör det sig om cirka 90 000 svenskar som bor och/eller arbetar i Storbritannien, vilket innebär att Storbritannien är ett av de länder som flest svenska medborgare väljer att bosätta sig i för arbete. Pensionsmyndigheten har inte uppgifter om hur många pensionssparare som har arbetat i Storbritannien och som sedan har flyttat tillbaka till Sverige eller vidare till något annat land. Det sammanlagda antalet svenskar som kan komma att påverkas av Storbritanniens utträde ur EU är därför svårt att beräkna. Vi vet dock att cirka 2 400 personer i Storbritannien uppbär garantipension eller efterlevandestöd från Sverige, att cirka 23 000 personer i Storbritannien har tjänat in till allmän pension varje år och därmed får ett orange kuvert och att cirka 5 700 personer i Sverige uppbär pension från Storbritannien.

Pensionsmyndigheten anser vid en första analys att det finns möjlighet att göra en extensiv tolkning av socialförsäkringskonventionen mellan Storbritannien och Sverige, och att därmed tillämpa socialförsäkringskonventionen även i förhållande till det nya svenska pensionssystemet. Vi anser dock att det bör ske endast under en övergångsperiod då det gått lång tid sedan avtalet slöts och delar av avtalet behöver uppdateras. De områden som är mest angelägna att adressera är socialförsäkringskonventionens tillämpningsområde avseende förmånerna, likabehandlingsprincipen, sammanläggningsprincipen samt det administrativa samarbetet.

För de personer som idag har rätt till eller kommer att få rätt till svensk inkomstbaserad pension, medför utträdet ur EU ingen materiell förändring. Effekter uppstår främst för de personer som idag uppbär eller kommer kunna uppbära en bosättningsbaserad förmån. Storbritanniens utträde ur EU innebär att rätten att uppbära garantipension vid bosättning i Storbritannien upphör. Utträdet innebär även en förändring för personer som är bosatta i Sverige och som har enbart en brittisk ålderspension som förutsättning till rätten för bostadstillägg. Dessa personer kommer som en konsekvens av utträdet inte längre ha rätt till bostadstillägg. För pensionärer bosatta i Sverige kommer brittisk pension att samordnas med svensk garantipension. Pensionsmyndigheten ser ett behov av fortsatta analyser kring hanteringen av de personer som idag redan uppbär exempelvis garantipension eller bostadstillägg.

För Pensionsmyndighetens verksamhet innebär förändringen bland annat förändrad administrativ hantering, behov av informationsgivning samt behov av förändringar i myndighetens IT-system. En fördjupning av analysen kring hur Pensionsmyndighetens verksamhet och kunder påverkas, om Storbritannien kommer att lämna det europeiska samarbetet genom utträde ur EU, kommer att adresseras i det fortsatta arbetet med regeringsuppdraget samt beskrivas i slutrapporten.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att analysera konsekvenserna av ett brittiskt utträde ur den europeiska unionen. Analysens utgångspunkt är de eventuella konsekvenser som utträdet kan medföra för personer med anknytning till de svenska sociala trygghetssystemen, företag med koppling till Sverige, de olika förmånsslagen inom Pensionsmyndighetens ansvarsområde samt myndighetens handläggning. Vidare ska analyserna göras med utgångspunkt i de befintliga regelverken på pensionsområdet. Utifrån identifierade behov ska Pensionsmyndigheten föreslå olika alternativa åtgärder för att säkerställa en fungerande framtida samordning mellan de svenska och brittiska sociala trygghetssystemen. Pensionsmyndigheten ska även bistå regeringen med relevant statistik eller andra uppgifter utifrån Pensionsmyndighetens verksamhetsområde kopplat till ett brittiskt utträde ur EU. Uppdraget ska genomföras i samråd med Socialdepartementet. Försäkringskassan har fått motsvarande uppdrag utifrån sin verksamhet.

Uppdraget ska redovisas i form av en delrapport senast den 31 januari 2018, samt en slutrapport senast den 29 mars 2019. Enligt uppdragsbeskrivningen ska delrapporten omfatta en första övergripande analys av konsekvenserna samt relevant statistik. Därefter avgörs vilka ytterligare delredovisningar som kan behöva lämnas.

1.2 Delrapporten 2018

Utifrån uppdragsbeskrivningen är rapportens utgångspunkter tillika avgränsning att:

- Storbritannien kommer att lämna det europeiska samarbetet genom utträde ur EU.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen är som en konsekvens av utträdet, inte längre tillämplig.
- Ett avtal som innefattar reglering av socialförsäkring mellan EU och Storbritannien finns inte på plats vid utträdet.
- Ett nytt bilateralt socialförsäkringsavtal mellan Sverige och Storbritannien finns inte på plats vid utträdet, utan konventionen mellan Sverige och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland om social trygghet som har undertecknats den 29 juni 1987 är tillämplig.
- Pensionsmyndigheten utreder för närvarande de socialförsäkringsrättsliga konsekvenserna av EU-domstolens avgörande i mål C-189/16¹. Målet har påverkan på hanteringen av garantipension i förhållande till EU:s medlemsländer vid tillämpning av förordning (EG) nr 883/2004², nedan förordning 883/2004. I den mån detta får betydelse för på vilket sätt socialförsäkringskonventionen bör uppdateras och tydliggöras avseende garantipension, får det fortsatta arbetet utvisa.
- Vi avser att ta kontakt med Storbritannien för att diskutera konventionen och Storbritanniens syn på tillämpningen av den, i det kommande arbetet med regeringsuppdraget. Kontakten planeras ske gemensamt med Försäkringskassan under 2018.
- Analysen i delrapporten innefattar inte de personer som får eller skulle kunna komma att få pension från Storbritannien i Sverige, men inte längre kommer att ha rätt till detta på grund av att Storbritannien lämnar EU. Detta kommer istället att beaktas i det fortsatta arbetet.
- Analysen i delrapporten innefattar inte företag med koppling till Sverige. Beroende på utfall i kommande analyser och arbete, kommer det istället att beaktas i slutrapporten.

¹ Dom av den 7 december 2017, Boguslawa Zaniewicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten, C-189/16

² Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr. 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166) 30.4.2004

- Pensionssystemets konstruktion och dess valmöjligheter är könsneutralt utformade. Analysen med dess scenarion, konsekvenser, vägval och förslag är därför könsneutrala.

Med uppdragsbeskrivningen som utgångspunkt har Pensionsmyndigheten innefattat följande i rapporten:

- Pensionsmyndighetens tolkning av hur socialförsäkringskonventionen ska tillämpas mellan länderna. Det innefattar även alternativa tolkningar.
- Alternativa scenarion kopplade till vår tolkning, samt en första analys av vilka konsekvenser dessa medför för Pensionsmyndighetens verksamhet och kunder.

2 Hur många berörs av Storbritanniens utträde ur EU

2.1 Många svenskar i Storbritannien

Uppskattningsvis bor och arbetar cirka 90 000 svenskar i Storbritannien.³ Vilket innebär att det är ett av de länder som flest svenska medborgare väljer att bosätta sig i. Pensionsmyndigheten har inga uppgifter på hur många pensionssparare som har arbetat i Storbritannien, och som sedan har flyttat tillbaka till Sverige eller till något annat land. Det sammanlagda antalet svenskar som kan komma att påverkas av Storbritanniens utträde ur EU är därför svårt att beräkna. Vi vet dock följande:

- Cirka 2 400 personer i Storbritannien uppbär garantipension eller efterlevandestöd från Sverige⁴
- Cirka 23 000 personer får ett orange kuvert i Storbritannien⁵
- Cirka 5 700 personer i Sverige uppbär pension från Storbritannien⁶
- Utvecklingen av antalet medborgare från Storbritannien som ansökt och beviljats Svenskt medborgarskap, har ökat de sista åren.⁷

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal som blivit beviljade Svenskt medborgarskap	363	255	288	287	392	427	940	1203

³ Källa: Svenskar i världen

⁴ Antal personer i Storbritannien som uppbär någon av följande förmåner: Garantipension 37, Garantipension 38, Garantipension till förlängd omställningspension, Garantipension till omställningspension, Garantipension till särskild efterlevandepension, Garantipension till änkepension, Efterlevandestöd till barn. Källa: Pensionsmyndigheten 2017, (inte sett utifrån folkbokföring i Storbritannien, utan att utbetalning sker på ett konto på en bank i Storbritannien).

⁵ Källa: Pensionsmyndigheten. OBS! Ett stort antal personer har adress okänd. Sannolikt är därför denna siffra högre.

⁶ Källa: Pensionsmyndigheten Levnadsintyg 2016

⁷ Källa: Migrationsverket 2108

3 Socialförsäkringskonventionens status

Konventionen den 29 juni 1987 mellan Konungariket Sverige och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland om social trygghet, nedan kallad socialförsäkringskonventionen, gäller i Sverige fr.o.m. 1 maj 1988 genom förordning (1988:106) om tillämpning av en konvention den 29 juni 1987 mellan Sverige och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland om social trygghet.

Den rättsliga grundprincipen om regelverkens hierarki innebär att bestämmelser i en socialförsäkringskonvention formellt är överordnade svensk lagstiftning. Vid de fall en konventionsbestämmelse inte överensstämmer med den svenska lagstiftningen, har konventionsbestämmelsen företräde. I och med det svenska EU-medlemskapet (1995) omfattas både Sverige och Storbritannien av EU:s regelverk. Därigenom har EU:s samordningsbestämmelser genom förordning (EEG) nr 1408/71⁸ respektive förordning 883/2004 varit tillämpliga och i sin tur haft företräde framför konventionen mellan Sverige och Storbritannien.

Socialförsäkringskonventionen har, som Pensionsmyndigheten uppfattar det, formellt aldrig sagts upp mellan parterna och är införlivad i den svenska rättsordningen genom förordning (1988:106) som fortfarande är gällande. Konventionen har tillämpats sedan ikraftträdandet i förhållande till de brittiska kanalöarna, till exempel Guernsey och Jersey och tillämpas alltså i förhållande till dessa, även sedan det svenska EU-medlemskapet.

Pensionsmyndigheten bedömer att socialförsäkringskonventionen, genom att den inte formellt har upphört att gälla i förhållande till Storbritannien, kan komma att återaktualiseras i tillämpliga delar vid det fall Storbritannien utträder ur EU och det saknas annan reglering på det område som konventionen reglerar.

3.1 Vad innefattas i socialförsäkringskonventionen

I socialförsäkringskonventionen beskrivs att för svenskt vidkommande ska konventionen tillämpas på lagstiftning om sjukförsäkring med föräldraförsäkring, folkpension, tilläggspension, allmänna barnbidrag, arbetsskadeförsäkring samt arbetslöshetsförsäkring och kontant arbetsmarknadsstöd. Änkepensionen som är en del av folkpensionen och tilläggspensionen omfattas av socialförsäkringskonventionen. Barnpension ingår även enligt lydelsen av socialförsäkringskonventionen.

Socialförsäkringskonventionen ger även förutsättningar för att innefatta även ny lagstiftning i respektive avtalsland på så sätt att lagstiftning som ersätter, ändrar, kompletterar eller kodifierar den lagstiftning som utgör gränserna för avtalets omfattning enligt artikel 2 b) också ska anses omfattas av avtalet. Gränsen för när ny lagstiftning inte automatiskt ska omfattas av avtalet, är när den bedöms utgöra en annan *gren* av social trygghet än den som redan regleras av avtalet. Efterlevandestöd är en ny förmån sedan avtalet ingicks, och har ersatt den skattefria delen av folkpensionen och/eller underhållsstöd⁹ som barn kunde få i situationer där föräldrar saknat inkomst eller endast haft en låg inkomst. Sett utifrån detta kan även efterlevandestöd, särskilt pensionstillägg bedömas omfattas av socialförsäkringskonventionen framöver. Att Pensionsmyndighetens tolkning innebär att en förmån anses omfattad av konventionen medför inte med automatik att rätt till ersättningen inträder. Det krävs därför fortsatta analyser för att fastställa vilka delar som ska anses innefattade med nuvarande lydelse av konventionen.

Bostadstillägg (i dess dåvarande form 1988) omfattades inte av socialförsäkringskonventionen och Pensionsmyndigheten bedömer att förmånen med hänvisning till förmånens karaktär, som i stort är oförändrad, fortfarande står utanför socialförsäkringskonventionen. Äldreförsörjningsstödet har införts efter att socialförsäkringskonventionen ingicks 1988. Vid tiden för avtalets tecknande utgjordes stödet av den tidens motsvarighet till försörjningsstöd. Pensionsmyndigheten bedömer därför att inte heller äldreförsörjningsstöd ska omfattas av avtalet.

⁸ Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EUT L 149) 05.07.1971

⁹ Vid det fall den avlidne föräldern inte hade bott i Sverige och därmed inte skapat en "folkpensionsrätt" så fick barnet i detta fall underhållsstöd.

4 Det svenska pensionssystemet

Den del av det svenska pensionssystemet som hanteras av staten och som fanns vid tiden för införandet av konventionen (år 1988) har ersatts med ett i princip helt nytt regelverk på pensionsområdet (år 1999). Förändringen medförde att ålderspensionssystemets förmåner folkpension och allmän tilläggspension (nedan kallat ATP-systemet) ersattes av de nya förmånerna inkomstpension, tilläggspension, premiepension och garantipension (nedan kallat allmän ålderspension). Folkpension ("30-delar", den del som är baserad på arbete) har ersatts av folkpensionstillägget i tilläggspensionen och folkpension ("40-delar", den del som är baserad på bosättning) har ersatts med garantipension.

De nya förmånerna innefattar nya regler för intjänande, avgifter, beräkningsregler och utbetalning. Premiépensionen är en delförmån som genom sin anknytning till fondmarknaden inte har någon historisk länk till äldre pensionslagstiftning.

Det äldre och det nya pensionssystemet kopplas samman med hjälp av så kallade övergångsregler. Övergångsreglerna innebär att ålderspensionärer födda 1937 eller tidigare får sin pension enligt tidigare ATP-systemets regler samt garantipension som kompenserar tidigare bosättningsbaserad folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag. De som är födda mellan 1938 och 1953 får stegvis (sett utifrån födelseår) en ökad andel från det nya systemet och resterande från det gamla systemet. De nya reglerna gäller helt för personer födda 1954 eller senare.¹⁰

Vid sidan om den allmänna ålderspensionen finns ytterligare förmåner så som exempelvis bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd, omställningspension, efterlevandepension och änkepension.

5 Socialförsäkringskonventionen och det svenska pensionssystemet

Nedanstående beskrivning utgår ifrån att Storbritannien kommer att lämna EU, att ett avtal som reglerar socialförsäkring mellan EU och Storbritannien inte är på plats vid utträdet samt att socialförsäkringskonventionen gäller.

5.1 Exporträtt

Export av förmåner innebär i detta sammanhang att en person som har tjänat in rätt till en förmån i Sverige har rätt att behålla denna förmån vid bosättning i Storbritannien. Möjligheten till utbetalning av svensk ålders- och efterlevandepension till personer bosatta inom brittiskt territorium¹¹ ska enligt huvudregeln¹² i socialförsäkringskonventionen utges som om personen är bosatt i Sverige. Huvudregeln i socialförsäkringskonventionen innebär full exporträtt av de förmåner som omfattas av avtalet. Socialförsäkringskonventionen anger dock undantag från huvudregeln¹³, vilket begränsar möjligheterna till export av pensionsförmåner som har sin grund i folkpensionen.

5.1.1 Bosättningsbaserade förmåner

Den svenska lagstiftningen kring möjligheten att exportera pensionsförmåner har förändrats under den tid som konventionen mellan Sverige och Storbritannien har varit i kraft. De bestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring, som gällde export när socialförsäkringskonventionen med Storbritannien slöts 1988, innebar att en svensk medborgare bosatt utomlands var berättigad till folkpension i förhållande till antalet tillgodoräknade år med pensionspoäng (30-delar).¹⁴

Garantipension och efterlevandestöd har ersatt den bosättningsbaserade delen av folkpension och kan inte exporteras till en person boende i Storbritannien, oavsett om personen är svensk medborgare eller inte. Lagen

¹⁰ 61 kap 10 § socialförsäkringsbalken för inkomstpension och premiepension, 63 kap 16 § socialförsäkringsbalken för tilläggspension

¹¹ Artikel 1b

¹² Artikel 4b

¹³ Artiklarna 14-23

¹⁴ 5 kap. 2§ Lagen om allmän försäkring (1979:127)

om allmän försäkring, samt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och lag (1998:702) om garantipension förändrar inte exportmöjligheterna.¹⁵

5.1.2 Inkomstbaserade förmåner

Inkomstbaserade förmåner omfattas enligt socialförsäkringsbalken¹⁶ redan idag av full exporträtt, oavsett var i världen personen bor. Det innefattar från det nya pensionssystemet inkomstpension, premiepension samt inkomstgrundande efterlevandepensioner och från det gamla systemet tilläggspension.

5.1.3 Export till medborgare i tredje land

Export av en svensk förmån till medborgare från det andra landet (konventionslandet) som i sin tur är bosatt i ett tredje land, regleras i socialförsäkringskonventionen¹⁷. Svenska förmåner kan under dessa förhållanden exporteras till brittisk medborgare som bor i ett tredje land och på samma villkor som för en svensk medborgare som bor i ett tredje land.

5.1.4 Exempel

Nedan beskrivs tre exempel:

Exempel 1 - brittisk medborgare flyttar till USA (USA har en socialförsäkringskonvention med Sverige)

I det här fallet har den brittiska medborgaren rätt att få utbetalt svenska förmåner på samma villkor som en svensk medborgare. Det innebär att endast den inkomstgrundande pensionen betalas ut till personen vid bosättning i USA. Konventionen mellan Sverige och USA ger ingen rätt till export av garantipension.

Exempel 2 – brittisk medborgare flyttar till Australien (Australien har inte en socialförsäkringskonvention med Sverige)

I det här fallet har den brittiska medborgaren fortsatt rätt att få utbetalt svenska förmåner på samma villkor som för en svensk medborgare. Det innebär att endast den inkomstgrundande pensionen betalas ut till personen vid bosättning i Australien. Sverige har ingen konvention med Australien.¹⁸

Exempel 3 – brittisk medborgare flyttar till Tyskland (Flytt till ett EU-land)

I det här fallet ska bedömning göras av om den brittiska medborgaren är att betrakta som en tredjelandsmedborgare i enlighet med förordning 1231/2010. Ett grundläggande krav för att betraktas som tredjelandsmedborgare (och därigenom få del av många av de rättigheter som EU-medborgare har) är att personen har omfattats av två medlemsstaters lagstiftningar. Pensionsmyndigheten ser här ett behov av fortsatta analyser för att definiera vilka som ska ses som tredjelandsmedborgare.

5.2 Sammanläggning av försäkringsperioder

Socialförsäkringskonventionen innefattar även regler om sammanläggning av försäkringsperioder (grundkraven för att kunna beviljas en förmån).¹⁹ Reglerna bedöms i stort vara likvärdiga med de regler som återfinns i de senast ingångna socialförsäkringskonventionerna (Indien, Sydkorea och Filippinerna). Reglerna innebär att försäkringsperioder i det ena landet ska räknas samman med försäkringsperioder i det andra landet, i syfte att uppfylla kraven för att få förmåner, såvitt de inte sammanfaller.

I det här avseendet bör även nämnas att Pensionsmyndigheten menar att i definitionen av ”försäkringsperiod” i artikel 1i, så kan ”annan period” även bestå av exempelvis en bosättningsperiod. Det innebär därmed att inte endast försäkringsperioder som personen har betalat avgifter för, kan bedömas kunna sammanläggas.

¹⁵ 5 kap 14 § socialförsäkringsbalken reglerar exportmöjligheterna för garantipension och efterlevandestöd.

¹⁶ Socialförsäkringsbalken, kapitel 5

¹⁷ Artikel 4 punkten 3

¹⁸ Sverige har ingen konvention med Australien, men har en överenskommelse om sjukvårdsförmåner (förordning 1989:102)

¹⁹ Artikel 18-19

Med utgångspunkt i de pensionsförmåner som omfattades av socialförsäkringskonventionen och den sammanläggning av perioder som faktiskt gjordes, har Pensionsmyndigheten nedan försökt beskriva alternativa tolkningar utifrån hur dåtidens sammanläggning av försäkringsperioder kan appliceras på den nuvarande pensionslagstiftningen. De alternativa tolkningarna får skilda resultat vad gäller sammanläggningsbestämmelsens genomslag i förhållande till den nya svenska pensionslagstiftningen. Det står dock klart att en obegränsad möjlighet till sammanläggning (även för treårskravet för rätten till garantipension) inte har några likheter med andra socialförsäkringskonventioner som Sverige har slutit. Vi ser tolkningsalternativen utifrån följande:

Bosättningsbaserade förmåner:

En möjlig tolkning är att garantipensionen inte har ersatt folkpension, som det hänvisas till i socialförsäkringskonventionen i artikel 19, utan istället har ersatts av dagens tilläggspension genom dess folkpensionstillägg. Detta eftersom den del av folkpensionen som i praktiken omfattades av socialförsäkringskonventionen var knuten till arbetsperioder genom folkpension i 30-delar. Artikel 19 i socialförsäkringskonventionen kopplar till den rätt som svenskar hade vid bosättning utomlands, det vill säga personen fick folkpension och tilläggspension i förhållande till antalet år med pensionspoäng. Genom denna tolkning ser Pensionsmyndigheten att avtalet inte stödjer en tillämpning att genom sammanläggning öppna upp rätten till den bosättningsbaserade garantipensionen. För personer som inte är bosatta i Sverige finns idag, enligt nationella regler, inte heller någon rätt till sammanläggning av perioder för rätt till bosättningsbaserade förmåner

En annan tolkning är att det grundläggande kravet på tre års bosättning för rätt till garantipension kan uppfyllas genom sammanläggning av perioder i såväl Sverige som Storbritannien. Det minsta kravet är således att det finns en svensk period att lägga samman med. Denna tolkning grundar sig på en mer generell bedömning att folkpensionen, i huvudsak har ersatts av garantipensionen, och att artikel 19 öppnar upp för sammanläggning av perioder från Storbritannien i den mån de inte sammanfaller med svenska försäkringsperioder.

Inkomstbaserade förmåner:

Socialförsäkringskonventionen omfattar uttryckligen tilläggspension och sammanläggning av treårskravet bedöms kunna göras även idag. Eftersom tilläggspensionen efterhand ersatts av inkomstpensionen, bör även sammanläggning för att öppna förvärvsvillkoret för rätt till latent pensionsbehållning kunna göras.

6 Behov av översyn av socialförsäkringskonventionen

Pensionsmyndigheten anser vid en första analys att det finns möjlighet att göra en extensiv tolkning av socialförsäkringskonventionen mellan Storbritannien och Sverige, och att därmed tillämpa socialförsäkringskonventionen även i förhållande till det nya svenska pensionssystemet. Vi anser dock att det bör ske endast under en övergångsperiod.

Det har gått lång tid, närmare 30 år, sedan socialförsäkringskonventionen med Storbritannien ingicks. Sedan dess har förändringar skett inom socialförsäkringsområdet, och där en av de större förändringarna har varit inom pensionsområdet. Det innebär att det finns ett behov av att uppdatera, justera och förtydliga den befintliga socialförsäkringskonventionen med Storbritannien.

Pensionsmyndigheten beskriver nedan några områden som bör belysas vid en översyn:

- Socialförsäkringskonventionen behöver uppdateras vad gäller den lagstiftning som omfattas av avtalet (tillämpningsområdet). Inom pensionsområdet innebär det att hänvisning behöver göras till nuvarande pensionslagstiftning och de nu aktuella förmånerna, förslagsvis på samma sätt som gjorts i Sveriges senast ingångna socialförsäkringskonventioner (med bl.a. Indien, Sydkorea och Filippinerna), där hänvisning finns till ”*lagstiftningen om inkomstgrundade ålderspensioner och garantipensioner, samt lagstiftningen om efterlevandepensioner och efterlevandestöd*”.

- Definitionen av begreppet ”försäkrad” behöver tydliggöras. Den nuvarande socialförsäkringskonventionen beskriver endast vad det innebär att vara försäkrad enligt brittisk lagstiftning.
- Likabehandlingsprincipen i nuvarande socialförsäkringskonvention är begränsad till att gälla i förhållande till medborgare, flyktingar och statslösa samt personer som härleder sin rätt till dessa tre personkategorier. Pensionsmyndigheten menar att det är av vikt att principen om likabehandling även ska omfatta personer som är, eller har varit, omfattade av lagstiftningen i något av länderna.
- Pensionsmyndigheten tolkar socialförsäkringskonventionens nuvarande lydelse, som att exporträtten för bosättningsbaserade förmåner är begränsad. För att socialförsäkringskonventionen ska vara enkel att tillämpa och för att säkerställa en rättssäker tillämpning behövs dock en tydligare skrivning genom en uppräkningslista av vilka bosättningsbaserade förmåner som avses undantas från exporträtt.
- Principen om sammanläggning av försäkringsperioder för rätt till förmån kommer till uttryck i artikel 18-19 avseende svenska pensionsförmåner. För att tillämpa dessa bestämmelser i förhållande till dagens pensionslagstiftning krävs att man gör en extensiv tolkning. För en rättssäker tillämpning av socialförsäkringskonventionen bör det även här göras en uppräkningslista av de förmåner som ska innefattas.
- Sektion 7 i socialförsäkringskonventionen reglerar förmåner för efterlevande barn, men enbart ensidigt i förhållande till brittisk lagstiftning. För Sveriges del behövs en motsvarande reglering för svenska efterlevandeförmåner för barn, särskilt med tanke på att Pensionsmyndigheten bedömer att efterlevandestödet omfattas av nuvarande socialförsäkringskonvention.
- Dagens socialförsäkringskonvention innefattar inte beskrivningar av det administrativa samarbetet, exempelvis ersättningsanspråk och elektroniskt utbyte. Ur ett administrativt perspektiv vore det enklast och mest effektivt om Storbritannien fortsättningsvis även använder sig av EESSI²⁰, det elektroniska informationsutbytet inom EU. Det medför att inga blanketter behöver uppdateras och anpassas till konventionen, samt att informationsutbytet fortsatt kan ske digitalt med strukturerade elektroniska dokument. I EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009 finns detta beskrivet²¹. Oaktat utträdet och förordningarnas fortsatta tillämpning i förhållande till Storbritannien bör en genomlysning av socialförsäkringskonventionen göras utifrån de principer som kommer till uttryck i EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009.

7 Konsekvenser vid Storbritanniens utträde ur EU

Nedan följer en analys av hur socialförsäkringskonventionen kan komma att påverka olika kategorier av personer (pensionssparare och pensionärer) vid ett brittiskt utträde ur EU.

7.1 Effekter för pensionssparare och pensionsplanerare

7.1.1 Oförändrad hantering

Ansökningsförfarandet blir fortsatt likvärdigt. Utifrån en tillämpning av socialförsäkringskonventionens bestämmelser motsvarar de reglerna i förordning 883/2004 och förordning 987/2009. Det innebär att en ansökan om allmän ålderspension eller efterlevandepension i Sverige även gäller som ansökan i det andra landet. Översändandet av konventionsblanketter mellan ländernas behöriga myndigheter innebär samma ansvar som tidigare.

För pensionsspararen (beroende på försäkringstillhörighet) är det viktigt att förstå vilka regler som exempelvis gäller vid utsändning, rätten för medföljande och intjänande av pension. För den blivande

²⁰ Elektroniskt utbyte av socialförsäkringsinformation (EESSI) i enlighet med EU:s regler om samordning av de sociala trygghetssystemen

²¹ Förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och förordning (EG) 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004.

pensionären (beroende på försäkringstillhörighet) är det viktigt att förstå vilka regler som exempelvis gäller vid utbetalning av pension vid bosättning i annat land.

7.1.2 Förändrad hantering

Beviljande av svensk pension för boende i Storbritannien, kommer sannolikt att kunna administreras betydligt snabbare, då endast inkomstgrundad pension kommer att beviljas.

Vid beviljande av svensk pension kan sammanläggning ske för att öppna rätten till tilläggspension (den s.k. treårsregeln) och för att öppna förvärvsvillkoret för inkomstpension. Garantipension kan endast beviljas till boende i Sverige och här krävs det tre år med försäkringstid och någon sammanläggning finns det eventuellt inte stöd för²².

Utbetalning av svenska förmåner till boende i Storbritannien kommer endast att kunna tillämpas på de inkomstgrundande delförmånerna inom både allmän ålderspension och efterlevandepension, vilket innebär inkomstpension, tilläggspension, premiepension, omställningspension, änkepension och barnpension.

Förordning 883/2004²³ innebär att samordning mellan egna intjänade pensioner inte får göras. Motsvarande begränsande bestämmelser finns inte i socialförsäkringskonventionen. Utbetalas brittisk pension till bosatta i Sverige kommer den brittiska pensionen att påverka beräkningen av garantipension.

Utbetalning av efterlevandestöd till barn, boende i Storbritannien, är inte tillåtet enligt konventionen. Motsvarande gäller för garantipension, samt för garantipension till omställningspension/änkepension.

Konventionen gäller endast för medborgare i Sverige och Storbritannien. Det innebär att konventionen inte omfattar tredjelandsmedborgare. Det innebär exempelvis att sammanläggning inte kan göras för tredjelandsmedborgare.

7.2 Effekter för personer med provisoriska beslut vid tidpunkten för utträdet

7.2.1 Förändrad hantering

Alla pensionärer som har provisoriskt beslut om allmän pension eller efterlevandepension, och som inväntar ett beslut från Storbritannien, måste vid utträdet få ett beslut enligt svensk nationell lagstiftning.

För pensionärer bosatta i Storbritannien upphör rätten till garantipension.

För pensionärer bosatta i Sverige kommer brittisk pension att samordnas med svensk garantipension. Samordningen innebär att den svenska garantipensionen minskas med den brittiska pensionen. Samordning krävs även för pensionärer som erhållit provisoriskt beslut om efterlevandepension.

7.3 Pensionärer som bor i Sverige (som tar ut pension idag)

7.3.1 Oförändrad hantering

Vid det fall en brittisk medborgare, som är boende i Sverige, och är att betrakta som en tredjelandsmedborgare (varit bosatt/arbetat även i annat EU-land) kan EU-förordningen 1231/2010²⁴ tillämpas. Det kan innebära att den brittiska medborgaren inte får någon ändring av sin svenska pension i dessa fall. I detta sammanhang kommer Storbritannien inte att räknas som ett EU-land. Pensionsmyndigheten ser här behov av fortsatta analyser för att definiera vilka som ska ses som tredjelandsmedborgare.

7.3.2 Förändrad hantering

Pensionsmyndigheten behöver bedöma och räkna om alla pensioner med garantipension, där brittiska perioder har använts för att beräkna storleken på garantipensionen. För pensionärer bosatta i Sverige kommer

²² Se 5.2 Sammanläggning av försäkringsperioder. Bosättningsbaserade förmåner:

²³ Förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

²⁴ Förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar

brittisk pension att samordnas med svensk garantipension. Pensionsmyndigheten ser här behov av fortsatta analyser kring hanteringen av de personer som idag redan uppbär garantipension.

Rätten till bostadstillägg enligt förordning 883/2004²⁵, upphör för de pensionärer som är bosatta i Sverige och som enbart har brittisk ålderspension som förutsättning till rätten till bostadstillägg.

Socialförsäkringskonventionen omfattar inte någon bestämmelse om att pension från det andra landet, ska betraktas som pension från det egna landet, och ge motsvarande rättigheter. Pensionsmyndigheten ser här behov av fortsatta analyser kring hanteringen av de personer som idag redan uppbär bostadstillägg.

7.4 Pensionärer som bor i Storbritannien (som tar ut pension idag)

7.4.1 Oförändrad hantering

För de personer som idag har rätt till eller kommer att få rätt till svensk inkomstbaserad pension, medför utträdet ur EU ingen materiell förändring.

7.4.2 Förändrad hantering

Storbritanniens utträde ur EU innebär att rätten att uppbära garantipension vid bosättning i Storbritannien upphör. Pensionsmyndigheten ser här behov av fortsatta analyser kring hanteringen av de personer som idag redan uppbär garantipension.

Pensionsmyndigheten kommer inte längre att tillämpa reglerna i förordning 1231/2010²⁶ gentemot boende i Storbritannien. Det medför att tredjelandsmedborgare som uppbär garantipension kan komma att få den indragen. Någon rätt till garantipension vid bosättning i ett annat land finns inte enligt svensk lagstiftning.²⁷ Pensionsmyndigheten ser här behov av fortsatta analyser för att definiera vilka som ska ses som tredjelandsmedborgare.

7.5 Barn med rätt till barnpension och/eller efterlevandestöd

7.5.1 Oförändrad hantering

Personer som uppbär inkomstgrundad barnpension kommer även fortsättningsvis vara berättigade till barnpension.²⁸ Det gäller oavsett medborgarskap och bosättningsland. Det beror på att rätten grundar sig på nationell lagstiftning.

7.5.2 Förändrad hantering

Efterlevandestöd betalas ut till barn som mist en eller båda föräldrarna. Efterlevandestöd är ett grundskydd och räknas som en familjeförmån, vilket regleras enligt EU-förordning 883/2004 i artikel 69²⁹.

Efterlevandestödet samordnas först enligt nationell lagstiftning och då med andra beviljade inkomstgrundande barnpensioner och sedan sker samordning med andra familjeförmåner som lyder under EU-förordning 883/2004 i artikel 69.

Konsekvensen av att förordning (EG) nr 883/2004 inte längre tillämpas blir att inget barn som bor i Storbritannien kommer beviljas efterlevandestöd. För barn boende i Sverige samordnas redan idag eventuell beviljad barnpension från Storbritannien, vilket då förblir oförändrat om konventionen istället gäller. Pensionsmyndigheten ser här behov av fortsatta analyser kring hanteringen av de personer som idag redan uppbär efterlevandestöd.

²⁵ Förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

²⁶ Förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar (EUT L 344) 29.12.2010

²⁷ 5 kap. SFB

²⁸ 6 kap 16 § socialförsäkringsbalken

²⁹ Förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

8 Slutsatser

Pensionsmyndigheten anser vid en första analys att det finns möjlighet att göra en extensiv tolkning av socialförsäkringskonventionen mellan Storbritannien och Sverige, och att därmed tillämpa socialförsäkringskonventionen även i förhållande till det nya svenska pensionssystemet. Vi anser dock att det bör ske endast under en övergångsperiod, då det gått lång tid sedan avtalet slöts och delar av avtalet behöver uppdateras. De områden som är mest angelägna att adressera, är socialförsäkringskonventionens tillämpningsområde avseende förmånerna, likabehandlingsprincipen, sammanläggningsprincipen samt det administrativa samarbetet.

För de personer som idag har rätt till eller kommer att få rätt till svensk inkomstbaserad pension, medför utträdet ur EU ingen materiell förändring. Effekter uppstår främst för de personer som idag uppbär eller kommer kunna uppbära en bosättningsbaserad förmån. Storbritanniens utträde ur EU innebär att rätten att uppbära garantipension vid bosättning i Storbritannien upphör. Utträdet innebär även en förändring för personer som är bosatta i Sverige och som har enbart en brittisk ålderspension som förutsättning till rätten för bostadstillägg. Dessa personer kommer som en konsekvens av utträdet inte längre ha rätt till bostadstillägg. För pensionärer bosatta i Sverige kommer brittisk pension att samordnas med svensk garantipension. Pensionsmyndigheten ser ett behov av fortsatta analyser kring hanteringen av de personer som idag redan uppbär exempelvis garantipension eller bostadstillägg.

För Pensionsmyndighetens verksamhet innebär förändringen bland annat förändrad administrativ hantering, behov av informationsgivning samt behov av förändringar i myndighetens IT-system. En fördjupning av analysen kring hur Pensionsmyndighetens verksamhet och kunder påverkas, om Storbritannien kommer att lämna det europeiska samarbetet genom utträde ur EU, kommer att adresseras i det fortsatta arbetet med regeringsuppdraget samt beskrivas i slutrapporten.