

Ärende: Den 22 juni 2022 fattade riksdagen beslut om att rätten att ta med garantipension vid utvandring från Sverige skulle upphöra från och med oktober 2022. Beslutet började tillämpas av Pensionsmyndigheten den 1 januari 2023 för personer som redan var bosatta utanför Sverige. Beslutet berör närmare 58 000 pensionärer boendes i ett annat EU/EES-land.

Bakgrund

Europeiska kommissionen bör granska om myndighetsbesluten (Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan) att avbryta utbetalning av garantipensionen till pensionärer utanför Sverige och dess lagliga grund i form av Sveriges socialförsäkringsbalk (2010:110) samt fallet C-189/16 avseende garantipension bryter mot artiklarna 21 och 45 i EUF-fördraget, som rör unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium samt arbetstagares fria rörlighet inom unionen.

Beslutet ovan kräver en granskning även utifrån det faktum att det har använts av medlemslandet Finland som EU-rättslig källa i landets lag HE 128/2024 vp per den 12 december 2024, som med mindre än två månaders varsel döpte om dåvarande folkpension till garantipension – som anges vara en social förmån och ej pension – utan att ändra innehållet eller anmälan om förändring till EU-kommissionen, samt ställde in alla utbetalningar av den omdöpta pensionen till mottagare i andra EU-länder utanför Finland. Flera klagomål om detta har lämnats till EU-kommissionen, bl. a ärendet 83601. Europeiska parlamentet har den 14 februari 2025 lämnat ett meddelande till ledamöterna (Petition No 1043/2024) i ett ärende som berör Finlands förfarande, och anger i den att EU-kommissionen granskar just nu fallet i Finland.¹

Det är tveksamt om fallet C-189/16 om hur pensionens grund ska beräknas, och som har använts som rättskälla i båda länderna, kan anses vara en korrekt hänvisning. Den EU-rättsliga grunden för den här typen av genomförande i medlemsländer har aldrig prövats av EU-domstolen. Ingetdera land begärde ej heller någon förhandsbedömning från EU-domstolen. Därmed bör även det svenska beslutet granskas eftersom förfarandet som nu genomförts i två länder utmanar grundläggande principer och värderingar som den gemensamma marknaden vilar på.

Slutligen bör beslutet granskas utifrån likabehandlingsprincipen då mottagare av samma pension behandlas olika beroende på vilket EU-land man bor i, vilket är förbjudet, se till exempel fallet C-520/04.

¹ “The Commission is aware that the national pension from the National Pensions Act by Finland is facing some changes, by considering the judgment of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in case C-189/162 Zaniewicz-Dybeck. The revision entails a review of the classification of the national pensions to essentially consider it a minimum benefit enlisted under Article 58 of Regulation (EC) No 883/2004. The Finnish authorities take the view that, the national pension follows the same principals as the Swedish guarantee pension that is treated in the CJEU judgment C-189/16.”

I. Fakta

Den svenska garantipensionen regleras huvudsakligen i socialförsäkringsbalken (SFB). Under hösten 2022 genomfördes ändringar i SFB som påverkade garantipensionen². Dessa ändringar syftade till att anpassa lagstiftningen efter EU-domstolens dom i mål C-899/19, vilket innebär att garantipensionen inte längre kunde utbetalas till personer bosatta utanför Sverige.

A) Tidslinje

Vid årsskiftet 2022/23 upphörde rätten att ta med garantipensionen utanför Sverige. Beslutet drabbade närmare 58 000 pensionärer boendes i ett annat EU/EES-land³ och infördes för att anpassa lagstiftningen efter EU-domstolens dom i mål C-899/19 från 2017 i vilken garantipensionen klassas som en minimiförmån.⁴ En minimiförmån betalas endast ut till personer som är bosatta i det land som beviljar förmånen. Att pensionärer bosatta i annat EU/EES-land kunde behålla rätten till garantipension fram till årsskiftet 2022/23 var möjligt tack vare en tillfällig lagstiftning som vid den tiden gällde i Sverige.⁵

B) Förhållanden

1. Avskaffandet genomfördes genom att omvandla pensionerna till garantipensioner och kategorisera dem som nationella minimiförmåner, som inte omfattas av EU-förordningarna 987/2009 och 883/2004. Enligt EU:s rättsprinciper (C-281/20) krävs en verklig förändring av den rättsliga karaktären av materiell sak för att ändra kategorin. Förmånens karaktär ändrades inte, så klassificeringen kan inte ändras på detta sätt. Lagen bryter därmed mot principen om EU-rättens företräde (se: C-6/64, C-11/70, C-106/77 och C-106/89).
2. Lagen bryter mot förbudet mot diskriminering och principen om likabehandling och orsakar diskriminering på grund av bosättningsort, bilaga X, artiklarna 4 och 5 i förordning 883/2004.
3. En EU-rättslig analys av lagens påverkan på den fria rörligheten inom den inre marknaden saknas (artiklarna 7, 26, 45 och 114 i EUF-fördraget samt förordning

² SFS 2019:646 Lag om ändring i socialförsäkringsbalken, https://www.lagboken.se/Lagboken/start/socialratt/socialforsakringsbalk-2010110/d_3771137-sfs-2019_646-lag-om-andring-i-socialforsakringsbalken

³ Pensionsmyndigheten, 2022. "Bosatta utanför Sverige får inte längre garantipension". Pensionsmyndigheten.se. [<https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/bosatta-utanfor-sverige-far-inte-langre-garantipension>].

⁴ EUR-Lex, 2017. "Begäran om förhandsavgörande - Social trygghet för migrerande arbetstagare - Förordning (EEG) nr 1408/71 - Artikel 46.2 - Artikel 47.1 d – Artikel 50 – Garantipension - Minimiförmån - Beräkning av pensionsrättigheter". Eur-lex.europa.eu. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0189>].

⁵ Pensionsmyndigheten, 2022. "Garantipension upphör för utlandsbosatta". [<https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/nyheter/garantipension-upphor-for-utlandsbosatta>]

883/2004). Lagen låser arbetskraften baserat på bosättningsort. Lagen bryter mot EU-rätten enligt domstolsavgörandena C-135/99, C-140/12 och C-499/06.

4. Lagen bryter mot principen om export av sociala trygghetsförmåner, som garanteras i artikel 7 i förordning 883/2004. Åldersförmåner (folkpension) omfattas av artikel 3.4 i förordning 883/2004.
5. Lagändringen orsakar en oproportionerlig inkomstförlust utan tillräckliga rättsliga grunder för många äldre, varav många är kvinnor. Lagens effekter trädde i kraft med en övergångsperiod på 6 månader. Lagstiftaren beaktade inte utredningens bedömning av utredningens slutsatser sammanställt i ”Grundpension – några anslutande frågor” (SOU 2020:32): ”Att personer som har planerat inför pensionen utifrån hittillsvarande tillämpning och personer som redan har garantipension, ska hamna i en situation där de ekonomiska förutsättningarna ändras utan någon möjlighet till framförhållning bedömdes som orimligt”.⁶
6. Det kan röra sig om ett brott mot artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, eftersom pension har tolkats som egendom (FÁBIÁN v. HUNGARY 78117/13). Europakonventionen EKMR är en del av EU:s grundläggande rättigheter och medlemsstatskriterier.
7. Lagen skadar mekanismerna för den gemensamma arbetsmarknaden och den fria rörligheten inom EU. Om den tillåts kan den inspirera andra EU-länder till liknande lösningar och allvarligt hota den fria rörligheten på den gemensamma marknaden.
8. Svenskar i Världen yrkar i första hand att den som beviljas garantipension ska kunna ta med den till ett annat EU/EES-land – precis som tidigare. Som en kompromiss bör de pensionärer som redan hade beviljats garantipension, men förlorade den vid årsskiftet 2022/23, få den tillbaka och behålla den livet ut – även om de fortsatt är bosatta i ett annat EU/EES-land. Det skulle ge dem en rimlig möjlighet att leva vidare utifrån de premisser som var gällande när de gick i pension.

II. EU-rätt

- EU 987/2009
- EU 883/2004, art. 3, 7, bilaga X art. 4, 5
- EUF-fördraget art. 7, 21, 26, 45, 114
- Principen om EU-rättens företräde
- Europakonventionen, första tilläggsprotokollet, art. 1

⁶ Lundahl, 2020, sid 268. ”Grundpension – några anslutande frågor”. Regeringen.se. [<https://www.regeringen.se/contentassets/b362202c4d1b40d199af22407c7d21fc/Grundpension-nagra-anslutande-fragor.pdf>].