



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

GENERALDIREKTORATET FÖR SYSSELSÄTTNING, SOCIALPOLITIK OCH INKLUDERING

Arbetskraftens rörlighet och internationella frågor
Samordning av de sociala trygghetssystemen

Bryssel

EMPL.E.2/AK/FC (2025)5345478

Cecilia Borglin

Svenskar i Världen

Box 5501

SE-114 85 Stockholm

SWEDEN

cecilia@sviv.se

Ert klagomål om de svenska myndigheternas beslut att avbryta utbetalningen av garantipension till pensionärer som är bosatta utanför Sverige (CPLT(2025)00533)

Jag kontaktar er angående ert klagomål till EU-kommissionen, som registrerades den 14 april 2025 med referensnummer CPLT(2025)00533, där ni informerar kommissionen om de svenska myndigheternas beslut att avbryta utbetalningen av garantipension till pensionärer som är bosatta utanför Sverige.

Ni anger att detta beslut bryter mot artiklarna 21 (fri rörlighet för unionsmedborgare) och 45 (fri rörlighet för arbetstagare) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt⁽¹⁾ (EUF-fördraget). Ni anger också att EU-domstolens mål⁽²⁾, som de svenska myndigheterna åberopade för att fastställa beslutets rättsliga grund, inte är relevant i frågan. Ni ber även EU-kommissionen att granska frågan utifrån likabehandlingsprincipen och anger att denna princip kränks då mottagare av samma pension behandlas olika beroende på i vilket medlemsland de är bosatta.

För det första vill vi betona att frågor som rör social trygghet inom ramen för den fria rörligheten för unionsmedborgare och arbetstagare regleras av artikel 48 i EUF-fördraget och den resulterande sekundärlagstiftningen⁽³⁾. Denna lagstiftningsram föreskriver inte

⁽¹⁾ EUT C 326, 26.10.2012, s. 47.

⁽²⁾ Domstolens dom av den 7 december 2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, ECLI:EU:C:2017:946.

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (Text av betydelse för EES och Schweiz) (EUT L 166, 30.4.2004, s.1). Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (Text av betydelse för EES och Schweiz) (EUT L 284, 30.10.2009, s.1).

någon harmonisering, utan endast samordning av medlemsländernas lagstiftning om social trygghet. Detta innebär att medlemsländerna fritt kan fastställa detaljerna i sina egna sociala trygghetssystem, inklusive vilka förmåner som utbetalas, villkoren och beräkningsmetoderna för dessa samt de avgifter som ska betalas, samtidigt som de följer grundprinciperna om jämlikhet och icke-diskriminering och inte påverkar människor negativt när de utövar sin rätt till fri rörlighet inom EU. Följaktligen får Sverige, liksom alla andra medlemsländer, själv fastställa villkoren för rätt till pension.

I kapitel 5 i förordning (EG) nr 883/2004 fastställs principerna för beräkning av pensioner och det säkerställs att alla relevanta försäkringsperioder beaktas för rätten till pension. I enlighet med artikel 52 i förordning (EG) nr 883/2004 bevaras försäkringshistoriken fram till pensionsåldern i varje medlemsland där den berörda personen har varit försäkrad. De avgifter som har betalats i ett medlemsland överförs således inte till ett annat medlemsland eller betalas ut till den berörda personen om personen inte längre är försäkrad i det medlemslandet. I stället måste varje medlemsland där en person har varit försäkrad betala en avgiftsbaserad ålderspension när pensionsåldern nås, och den beräknas enligt försäkringshistoriken i varje medlemsland. Om det i ett medlemslands lagstiftning däremot fastställs en minimiförmån som betalas ut till dess invånare, beräknas förmånsbeloppet i enlighet med artikel 58 i förordning (EG) nr 883/2004 som skillnaden mellan det totala förmånsbelopp som ska utbetalas enligt kapitel 5 och minimibeloppet.

Domstolen undersökte i sin dom i mål C-189/16, Zaniewicz-Dybeck⁽⁴⁾, som ni också hänvisar till, om den svenska garantipensionen bör klassificeras som en avgiftsbaserad förmån eller en minimiförmån, eftersom klassificeringen påverkar hur det förmånsbelopp som ska utbetalas beräknas, antingen i enlighet med artikel 52 eller 58 i förordning (EG) nr 883/2004. EU-domstolen fann att när en pension grundar sig på avgifter som betalats till ett medlemslands sociala trygghetssystem under den försäkrades karriär (avgiftsbaserad förmån), beräknas det ålderspensionsbelopp som ska beviljas i enlighet med artikel 52 i förordning (EG) nr 883/2004 (som återger artikel 47 i förordning (EEG) nr 1408/71⁽⁵⁾ som domstolen hänvisar till). Om syftet med en förmån emellertid är att ge en förmånstagare ett grundläggande skydd, oberoende av vederbörandes inkomstbaserade avgifter, klassificeras förmånen som en minimiförmån och beloppet ska beräknas i enlighet med artikel 58 i förordning (EG) nr 883/2004 (som i sin tur återger artikel 50 i förordning (EEG) nr 1408/71). Domstolen fann vidare att den svenska garantipensionen, som ert klagomål gäller, utgör en minimiförmån (vilket innebär att den beräkningsmetod som anges i artikel 58 i förordning (EG) nr 883/2004 används).

Klassificeringen av garantipensionen som en minimiförmån i enlighet med artikel 58 i förordning (EG) nr 883/2004 tillåter i sin tur avvikelser från principen om att förmåner får medföras utomlands i enlighet med artikel 7 i samma förordning. Enligt artikel 58.2 ska den behöriga institutionen betala ut minimiförmånen till en förmånstagare under hela den tid personen är bosatt inom statens territorium. Detta innebär att medlemsländerna har rätt att endast betala ut denna typ av förmåner till förmånstagare som är bosatta inom deras territorium och de får besluta att avbryta sådana utbetalningar när förmånstagarna inte längre är bosatta inom deras territorium.

⁽⁴⁾ Se ovan, fotnot 2.

⁽⁵⁾ Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 5.7.1971, s. 2).

Tvärtemot vad ni anger framgår det inte att Sverige har ändrat klassificeringen av garantipension i syfte att avbryta sina utbetalningar till pensionärer som är bosatta utomlands. Man har i stället grundat sig på domstolens ovannämnda rättspraxis, som bekräftade att denna pension klassificeras som en minimiförmån, för att besluta om utbetalningen ska fortsätta eller upphöra när en pensionär har flyttat utomlands. Som visats ovan faller detta beslut inom ramen för Sveriges utrymme för skönsmässig bedömning⁽⁶⁾.

När det gäller påståendet om överträdelse av principen om icke-diskriminering enligt förordning (EG) nr 883/2004 förbjuder artikel 4 diskriminering mellan medborgare och personer som inte är medborgare i ett visst medlemsland och som är bosatta på dess territorium. Den förbjuder inte skillnad i behandling på grund av bosättningsmedlemslandet. I artikel 5 föreskrivs likställande av omständigheter. Likställande av omständigheter innebär att förmåner som erhålls från medlemsland A ska ha samma verkningar som förmåner som erhålls från medlemsland B, om vissa rättsverkningar enligt lagstiftningen i det senare medlemslandet uppstår genom sådana förmåner. Det innebär också att när rättsverkningar uppstår av att vissa omständigheter eller händelser inträffar i medlemsland A enligt dess lagstiftning, ska dessa omständigheter eller händelser ge samma verkningar om de hade inträffat i medlemsland B. Ingen av dessa två bestämmelser innehåller ett förbud mot skillnad i behandling på grund av bosättning utanför ett medlemsland.

Indirekt diskriminering, dvs. situationer där en till synes neutral nationell lagstiftning i oproportionerligt hög grad påverkar personer med vissa egenskaper (t.ex. kön, nationalitet, etnicitet, sexuell läggning) när det gäller tillgången till sociala förmåner, bland annat ålderspension, är också förbjuden enligt tillämplig lagstiftning⁽⁷⁾, men sådan indirekt diskriminering kan inte identifieras om ett medlemsland utövar sin rätt till skönsmässig bedömning enligt uttryckliga bestämmelser i EU-lagstiftningen, dvs. ovannämnda artikel 58.2 i förordning (EG) nr 883/2004.

I artikel 7 i förordning (EG) nr 883/2004 anges principen om att sociala trygghetsförmåner får medföras utomlands, enligt vilken förmåner inte får minskas, ändras, hållas inne, dras in eller förverkas med anledning av att mottagaren eller dennes familjemedlemmar är bosatta i ett annat medlemsland. Detta förbud är dock förenat med begränsningar, och särskilda bestämmelser i förordningen får avvika från denna princip, och det gör artikel 58, som behandlas ovan.

När det gäller påståendet om att upphörandet har en negativ inverkan på den fria rörligheten inom EU vill vi betona att EU-rätten i sin nuvarande lydelse (särskilt artiklarna 45 och 48 i EUF-fördraget samt förordning (EG) nr 883/2004) styrs av principen om neutralitet i samordningen av lagstiftningen om social trygghet. Detta innebär att en medborgares beslut att utöva sin rätt till fri rörlighet mycket väl kan få negativa konsekvenser för vederbörandes sociala trygghetssituation, eftersom medlemsländerna fritt kan fastställa detaljerna i sina sociala trygghetssystem.

När det gäller påståendet om överträdelse av artikel 1 i protokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

⁽⁶⁾ Artikel 58.2 i förordning (EG) nr 883/2004.

⁽⁷⁾ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (Text av betydelse för EES) (EUT L 141, 27.5.2011, s. 1, artikel 7.2). För en definition av vad som utgör ”sociala förmåner”, se domstolens dom i mål 59/85, Nederländska staten mot Ann Florence Reed, ECLI:EU:C:1986:157, punkterna 25–26.

(Europakonventionen)⁽⁸⁾ undersökte Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) i sin dom i mål Fábíán mot Ungern⁽⁹⁾ en avgiftsbaserad ålderspension och inte en minimipension. EU-lagstiftningen styrs mycket riktigt av den princip som fastställs i Europakonventionen – detta är ett av skälen till att avgiftsbaserade ålderspensioner kan medföras utomlands, i enlighet med artiklarna 7 och 52 i förordning (EG) nr 883/2004. Såsom förklaras ovan betalas däremot den svenska garantipensionen ut oberoende av tidigare bidrag till det sociala trygghetssystemet, men den beviljas enbart på grundval av bosättning inom Sveriges territorium. Därför kan man inte dra några paralleller mellan Europadomstolens dom och den aktuella frågan.

Vi påminner, när det gäller ert yrkande om att de svenska myndigheternas beslut att avbryta utbetalningen av garantipension till pensionärer som är bosatta utomlands inte ska ha retroaktiv verkan, genom att den ska fortsätta betalas ut till de pensionärer som mottagit pensionen före den 31 december 2022, om att EU inte har någon behörighet att besluta om villkoren för rätt till sociala trygghetsförmåner. Det är medlemsländerna som har den behörigheten.

Vi har inte kunnat konstatera någon överträdelse av EU-rätten vid bedömningen av ert klagomål på grundval av ovanstående överväganden och de tillgängliga uppgifterna. I detta avseende utgör era invändningar mot de svenska myndigheternas beslut att avbryta utbetalningen av garantipension till pensionärer som är bosatta i andra medlemsländer inte en överträdelse av förordning (EG) nr 883/2004, eftersom den korrekt klassificeras som en minimiförmån enligt artikel 58 i den förordningen.

Jag vill därför informera er om att vi har för avsikt att avsluta detta ärende. Om ni har nya uppgifter som kan vara relevanta för en ny bedömning av ert ärende ber jag er kontakta oss inom fyra veckor från denna skrivelses datum. Därefter kan ärendet komma att avslutas. Ni kommer att informeras om att ärendet har avslutats.

Eventuella uppgifter om detta klagomål som vi får från er efter att ovan tidsfrist löpt ut och efter att ni informerats om att ärendet har avslutats, och som inte ändrar vårt beslut att avsluta ert ärende, kommer inte att besvaras.

Med vänlig hälsning

Jörg Tagger
Enhetschef

⁽⁸⁾ Protokoll till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, i dess lydelse enligt protokoll nr 11, Europarådets fördragsserie – nr 009.

⁽⁹⁾ Ansökningsnummer 78117/13.