

Peter Johansson

Sociala rättigheter och migration

Det svenska pensionssystemet i internationella
situationer 1946-1993

Peter Johansson

Sociala rättigheter och migration

Det svenska pensionssystemet i internationella situationer 1946–1993

Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier, 2010:15

Working Paper/Institute for Futures Studies, 2010:15

Stockholm 2010

Peter Johansson, Institutet för Framtidsstudier, Box 591 Stockholm, Sverige,

peter.johansson@framtidssudier.se

Abstract

This study addresses questions concerning social rights and migration in Sweden during the post-war era. In particular, it aims to focus on the parliamentary regulation of rights for Swedish and foreign citizens to gain access to and export pension benefits according to Swedish pension law. It takes point of departure in previous research where it has been suggested that financing principles for benefits systems matters in this respect. In order to elaborate on that hypothesis, the tax-financed Peoples' Pension is compared with the supplementary pension which is financed by social contributions.

Results show that both eligibility and the right to export benefits were developed at an earlier stage and to a greater extent in the supplementary pension scheme. This result is in line with previous research. In addition, results also reveal that expanded eligibility does not automatically lead up to a right to export benefits. This is especially clear with respect to the development of the Peoples' Pension.

It is thus concluded that the development of both eligibility and exportability reflects the internal logic that is inherent with the relationship between contributions and benefits in a contributory system. It is also emphasised that international cooperation on social rights and migration has been of relevance for the development of national legislation. This is especially true for the Peoples' Pension scheme where the Swedish citizenship as eligibility-criteria has been replaced over time.

Sammanfattning

I studien undersöks historiskt hur Sveriges riksdag har reglerat rätten för svenska och utländska medborgare att tillgå och exportera pensionsförmåner i enlighet med svensk pensionslagstiftning. Den skattefinansierade folkpensionens och den avgiftsfinansierade tilläggspensionens utveckling jämförs över tid för att testa den ur tidigare forskning härledda hypotesen att pensionernas finansieringsprinciper har spelat roll för utvecklingen.

Undersökningen bekräftar hypotesen då såväl tillgängligheten som möjligheterna att exportera pensionsförmåner utvecklades tidigare i tilläggspensionen än i folkpensionen. Därtill visar studien att ökad tillgänglighet till pensionsförmånerna inte automatiskt innebär utvidgad rätt att exportera dem och att detta i synnerhet gäller den skattefinansierade folkpensionen.

En slutsats är därför att rättighetsutvecklingen för såväl svenska som utländska medborgare har varit beroende av förmånernas finansieringsform, där den högre graden av individualisering i den avgiftsfinansierade tilläggspensionen har gynnat en sådan utveckling. Ett annat resultat är att det internationella samarbetet spelat roll för rättighetsutvecklingen. I synnerhet gäller detta för folkpensionen vars möjligheter att anpassas till internationella situationer begränsades av att svenskt medborgarskap var ett kriterium för att tillgå pensionsförmånerna.

Innehåll

Inledning.....	4
Studiens tillvägagångssätt	6
Pensionslagstiftningen.....	8
Utvecklingen av ATP	12
Utvecklingen av folkpensionen.....	15
Diskussion och resultat.....	20
Käll- och litteraturförteckning.....	23

Sociala rättigheter och migration: Det svenska pensionssystemet i internationella situationer 1946–1993*

Peter Johansson

Inledning

Vilken rätt till svenska pensionsförmåner bör personer ha som migrerar över Sveriges gränser för att leva här eller i annat land? I kölvattnet av ökande global migration uppmärksammas migrerande personers tillgång till sociala rättigheter i allt större omfattning. Frågan är viktig och berör människors möjligheter att röra sig över nationsgränserna under socialt säkra villkor, att omfattas av mottagarlandets trygghetssystem och att kunna flytta till annat land utan att förlora intjänade förmåner.¹

Rätt till sociala förmåner för migrerande personer har historiskt reglerats i enskilda länders nationella lagstiftning om sociala förmåner, i socialkonventioner mellan två eller flera länder samt i internationella överenskommelser. Den här studien närmar sig temat migration och sociala rättigheter genom att behandla det svenska pensionssystemets anpassning till situationer där människor rör sig över de svenska nationsgränserna. Fokus riktas mot den reglerade möjligheten för såväl svenska som utländska medborgare att tillgå och att exportera svenska pensionsförmåner. I studien kartläggs och analyseras reglernas förändring över tid, med särskild hänsyn till regelskillnader för svenska och utländska medborgare.

Genom att uppmärksamma utländska medborgares tillgänglighet till svenska sociala förmåner anknyter studien också till forskning på temat invandring och välfärdsstat. En central och omtvistad fråga i denna forskning är huruvida immigration och välfärdsstat går att förena långsiktigt.² Vissa forskare menar att det finns ett orsakssamband mellan mångkulturella samhällen och en negativ eller svag utveckling av offentliga förmånssystem. Inte minst har de velat se USA:s socialpolitiska utveckling i det ljuset.³ I detta samband mellan begränsad välfärdsstatsutveckling och mångkulturellt samhälle ser de ett tecken på att

* Författaren tackar för kommentarer på en tidigare version av detta working paper på Höstmötet i Umeå den 11-12 oktober 2010 med *Nätverket för forskning om socialpolitik och välfärd*. Studien har gjorts möjlig genom stöd från Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS).

¹ Frågan har nyligen uppmärksammats i Legrain, Philippe, *Is free migration compatible with a European-style welfare state*, Sweden's Globalisation Council, 2009; Se även Kommittén för cirkulär migration, *Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas*, SOU 2010:40.

² Nannestad, Peter, 2007, "Immigration and welfare states: A survey of 15 years of research", *European Journal of Political Economy*, 23.

³ Alesina, Alberto och Edward L. Glaeser, *Fighting poverty in the US and Europe. A world of difference*, Oxford och New York, Oxford University Press, 2004.

invandring kan undergräva den sociala tillit och den solidaritet mellan grupper som välfärdssamhällen vilar på. Välfärdsstater beskrivs härvidlag som nationella och slutna system som inte är långsiktigt förenliga med öppenhet och immigration. En prognos för Europa har varit att effekterna av invandring är att det publika stödet för välfärdsstaten minskar generellt eller att utländska medborgare utestängs från de sociala förmånerna. Man har kallat det en ”amerikanisering” av de europeiska trygghetssystemen.⁴ Men tesen är starkt ifrågasatt av andra forskare vars undersökningar visar att det i europeiska länder inte finns starka negativa attitydförändringar till välfärdsstaten eller belegg för att de sociala utgifterna faktiskt minskar.⁵

Ovan nämnda studier tenderar att mäta välfärdsutvecklingen kvantitativt, i termer av de sociala utgifternas utveckling. Utgångspunkten för den här studien är dock att vi kan förvänta oss att länders förhållningssätt till sociala rättigheter vid migration också har en institutionell dimension och att undersökningar av välfärdsstatens regelverk är viktiga för att bättre förstå hur de har anpassats till internationella situationer. I detta sammanhang finns goda skäl att ta hänsyn till hur tidigare forskning visat att de principer som styr välfärdsinstitutionernas utformning i olika länder också spelat roll för graden av öppenhet för invandrare.⁶ I synnerhet tycks förmånssystem som finansieras av förmånstagarna själva i form av egenavgifter eller arbetsgivaravgifter vara mer inkluderande för immigranter än välfärdsprogram som är finansierade av skatter. Keith Banting betonar denna aspekt av institutionernas utformning när han med utgångspunkt i Esping-Andersens välfärdstypologi vill förstå varför korporativa och socialdemokratiska välfärdsregimer är mer inkluderande för immigranter än liberala välfärdsregimer.⁷ I en jämförande undersökning av olika välfärdsregimers öppenhet för immigranter bekräftas detta också av Diane Sainsbury som konstaterar att den starka betoningen av förvärvsarbete och avgifter som förmånskriterium i nutida tyska och svenska socialförsäkringar har underlättat för immigranter att omfattas av dessa länders

⁴ Freeman, Gary P., 1986, ”Migration and the political economy of the welfare state”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485.

⁵ Banting, Keith et. al., ”Do multiculturalism policies erode the welfare state? An empirical analysis” i Banting, Keith och Will Kymlicka (red.), *Multiculturalism and the welfare state: Recognition and redistribution in contemporary democracies*, Oxford och New York, Oxford University Press, 2006; Gerdes, Christer, *Studying the interplay of immigration and welfare states*, Stockholm, Swedish institute for social research, 73, 2008; Mau, Steffen och Christoph Burkhardt, 2009, ”Migration and welfare state solidarity in Western Europe”, *Journal of European Social Policy*, 19.

⁶ Wenzel, Uwe och Mathias Bös, 1997, ”Immigration and the modern welfare state: The case of USA and Germany”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 23.

⁷ Banting, Keith, 2000, ”Looking in three directions. Migration and the European welfare state in a comparative perspective” i Bommes, Michael och Andrew Geddes (red.) *Immigration and welfare. Challenging the borders of the welfare state*, London och New York, Routledge.

förmånssystem.⁸ I linje med detta finner Robert Holzmann att sociala rättigheter vid migration är mer utvecklade i nationella förmånssystem där det finns en tydlig koppling mellan förmåner och prestationer.⁹

Studiens tillvägagångssätt

Trots att migration under efterkrigstiden har blivit allt vanligare är svensk historisk forskning om välfärdsstaten lämnat denna aspekt relativt outredd. Vi vet fortfarande lite om hur våra välfärdsinstitutioner förändrats i förhållande till internationella situationer där människor rör sig över nationsgränserna. Har lagstiftaren velat anpassa lagarna till migrerande personers villkor genom att göra förmånssystemen mer tillgängliga eller genom att inskränka de sociala rättigheterna? Hur har de olika förmånssystemen fungerat i sådana situationer?

Den här studien vill bidra till att minska kunskapsluckan. Genom att jämföra rättighetsutvecklingen i folkpensionen och allmänna tilläggspensionen i ett historiskt perspektiv är syftet att kartlägga utvecklingen samt analysera om och på vilket sätt utformningen av välfärdsinstitutionerna kan spela roll för graden av anpassning till internationella situationer. Frågan är om det i ett svensk historiskt perspektiv stämmer att avgiftsfinansierade system är mer öppna än andra system. För att svara på frågan undersöks och jämförs den historiska utvecklingen i såväl den skattefinansierade folkpensionen som den avgiftsfinansierade allmänna tilläggspensionen. Är hypotesen riktig, kan vi förvänta oss en skillnad i den historiska utvecklingen där tillgängligheten är mer och tidigare utvecklad i tilläggspensionen.

Undersökningen omfattar dock såväl frågor om tillgänglighet som exportmöjligheter för både svenska och utländska medborgare. Angreppssättet avviker från den forskning som i huvudsak studerar utländska medborgares tillgänglighet till trygghetssystemen i mottagarlandet, men möjliggör mer omfattande information om hur regelverken förändrats över tid och i vilken mån utvecklingen ökat eller minskat de formella skillnaderna mellan svenska och utländska medborgare. I tillägg till tidigare forskning ger studien möjlighet att undersöka vilken relevans hypotesen om de avgiftsfinansierade systemens öppenhet har när det gäller migration, alltså möjligheterna för svenska och utländska medborgare att exportera pensionsförmånerna. Återspeglas en högre grad av tillgänglighet till förmånssystemen också i

⁸ Sainsbury, Diane, 2006, "Immigrant's social rights in comparative perspective. Welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes", *Journal of European Social Policy*, 16: 229-244. Se även Morrissens, Ann och Diane Sainsbury, 2005, "Migrants' social rights, ethnicity and welfare regimes", *Journal of Social Policy*, 34, 4.

⁹ Holzmann, Robert, Johannes Koettl och Taras Chernetsky, 2005, *Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices*, Global Commission on International Migration.

en utvidgning av exportmöjligheterna? Eller finns det tvärtom ett protektionistiskt drag, där ökad tillgänglighet har kombinerats med restriktiva regler för export?

Empirin består av riksdagstryck med bihang samt offentliga utredningar. Detta material är väl ägnat att beskriva den politiska diskussionen på området. Studiens särskilda fokus på tillgänglighet och export har sin bakgrund i hur sociala rättigheter vid migration historiskt har kretsats kring fyra huvudprinciper: Det skall råda klarhet i fråga om vilket land som har ansvaret för en person som flyttat mellan länderna. Rättsutövningen skall vara icke-diskriminerande, det vill säga att migrerande personer skall ha samma sociala rättigheter i mottagarlandet som landets egna medborgare. För det tredje präglas arbetet att åstadkomma social trygghet vid migration av att sociala rättigheter skall vara möjliga att exportera till annat land, och slutligen att intjänandeperioder eller kvalificeringsperioder skall vara portabla. Portabilitet innebär att en person kan tillgodoräkna sig intjänandeperioder som denne förvärvat i ett land och addera dem till intjänandeperioden i ett annat land.¹⁰

Studien avgränsas till att gälla de formella villkoren i pensionslagstiftningen. För att tala med Rawls är det pensionssystemets procedurrättvisa som undersöks, det vill säga de formella reglerna för svenska och utländska medborgare i pensionslagstiftningen.¹¹ Däremot berörs inte frågan om fördelning utfallet, hur pensionsförmåner fördelar sig mellan svenska och utländska medborgare.¹² Studien utelämnar därför viktiga aspekter som i verkligheten styr den faktiska tillgången till och exportmöjligheterna av pension, såsom olika gruppers situation på arbetsmarknaden eller utländska medborgares möjligheter att få uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige.¹³ Inte heller omfattar studien de praktiska problem som en person kan möta när hon vill ta ut svensk pension och samtidigt bor i annat land.

Artikeln disponeras i det följande i tre avsnitt: Nedan redogör jag för reglerna för folkpension och allmän tilläggspension till och med att riksdagen antog lagen om allmän försäkring 1962. Avsnittet visar att det vid denna tidpunkt fanns tydligt diskriminerande inslag i såväl reglerna för folkpensionering som i reglerna för den allmänna tilläggspensionen. Därefter riktas blicken mot hur såväl tillgängligheten som möjligheten till export utvecklats i

¹⁰ Avato, Johanna, Johannes Koettl och Rachel Sabates-Wheeler, 2009, *Definitions, good practices, and global estimates on the status of social protection for international migrants*, The World Bank, SP Discussion Paper, no. 0909; Nickless, Jason and Helmut Siedl, 2004, *Co-ordination of Social Security in the Council of Europe: A short guide*, Strasbourg, Council of Europe.

¹¹ Rawls, John, *A theory of justice*, Cambridge, Massachusetts; Harvard university press, 2003.

¹² Se t.ex. Morrissens, Ann och Diane Sainsbury, 2005, "Migrants' social rights, ethnicity and welfare regimes", *Journal of Social Policy*, 34, 4.

¹³ Se t.ex. de los Reyes, Paulina, 2006, "Välfärd, medborgarskap och diskriminering", i de los Reyes, Paulina (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*, Rapport av utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, SOU 2006:37.

de båda pensionssystemen. I de två avsnitten om den historiska utvecklingen redogör jag för regelförändringarna och hur riksdagen motiverat dessa. Här uppmärksammas dessutom att en återkommande fråga i diskussionen varit reglerna i de internationella överenskommelser som Sverige ingått med andra länder. Avslutningsvis sammanfattar jag och diskuterar studiens resultat.

Pensionslagstiftningen

Sverige har under undersökningsperioden i huvudsak haft två parallella och samverkande pensionssystem i lagen om folkpensionering från 1947 och 1959 års lag om allmän tilläggspension (ATP). Båda pensionsformerna ger rätt till ålderspension och olika former av förtida pension såsom pension vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Medan folkpensionen har en historia som sträcker sig tillbaka till 1913 infördes tilläggspensionen för första gången 1959. 1962 inarbetades båda lagarna inom ramen för lagen om allmän försäkring. De två systemen kompletterar varandra och är sammanbundna på så sätt att folkpensionen är tänkt att garantera grundtrygghet för förmånstagarna medan tilläggspensionen därutöver ger rätt till pensionsförmåner i förhållande till de pensionsavgifter förmånstagaren har betalat under sin yrkesverksamma tid. Ersättningarna i tilläggspensionen är inkomstrelaterade upp till en viss nivå och garanterar på så sätt standardtrygghet. I takt med att de två pensionerna har samordnats har reglerna inneburit att den som tjänar in ATP-poäng också förvärvar rätt till folkpensionsdelen i ålderspensionen. Detta samband mellan de två pensionerna hade betydelse för utvecklingen under 1970-talet för såväl utländska medborgares möjlighet att tillgå folkpension liksom svenska medborgares rätt att exportera folkpension (se nedan).

När den nya lagen om folkpension antogs 1946 stadgade den att rätt till folkpension tillföll personer som var svenska medborgare och mantalsskrivna i Sverige.¹⁴ I samverkan innebar de två rättighetsgrundande kriterierna medborgarskap och mantalsskrivning att folkpensionering blev en exkluderande försäkring för såväl utländska medborgare som för svenska medborgare som valde att bosätta sig i annat land. Reglerna markerade att detta var en nationell folkförsäkring för svenska undersåtar som levde i Sverige. Folkpensionen av 1946 års snitt stämmer därför väl in i bilden av ett nationellt socialt förmånssystem där den sociala solidaritetens gränser var knutna till det svenska territoriet och till förmånstagarnas svenska medborgarskap. Samtidigt visar folkpensionen att tillgänglighet till skattefinansierade

¹⁴ Redogörelsen för lagen om folkpensionering bygger på proposition 1946:220 och SFS 1946:431

förmåner som grundar sig på medborgarskap inte innebar någon självklar rätt att exportera dem. För att erhålla folkpension förutsattes att förmånstagaren skulle vara boende i landet.

Pensionen var i huvudsak skattefinansierad enligt ett system där de sociala utgifterna för folkpension delades mellan staten och kommunerna. I kontrast till såväl sjukförsäkringens, arbetslöshetskassans och yrkesskadeförsäkringens finansieringsprinciper under 1940-talet fanns i folkpensionen inget reellt samband mellan den försäkrades inbetalda avgifter, hennes rätt till förmåner eller till förmånernas storlek.¹⁵ Varje svensk medborgare bosatt i Sverige ålades visserligen att från 18 års ålder betala pensionsavgift, men avgiften var uttalat symbolisk. Tanken var att avgiften skulle förstärka känslan hos den försäkrade att denne hade förvärvat sin pensionsrätt. På så sätt skulle det tydligt framstå att folkpensionen skiljde sig från understöd från fattigvården. För att alla skulle kunna vara med och betala var avgifterna satta lågt, syftet var att även personer som inte betalade inkomstskatt skulle kunna betala avgifterna och därmed känna att de förvärvat sina rättigheter.¹⁶

De protektionistiska dragen i folkpensioneringen framstår ännu tydligare vid en jämförelse med huvudreglerna i lagen om allmän tilläggspension. Tilläggspensionen skiljde sig från folkpensioneringen främst genom att den etablerade ett starkare förhållande mellan en individs prestationer på arbetsmarknaden, hennes pensionsavgifter och hennes rätt till pensionsförmåner liksom förmånernas storlek. Enligt reglerna var en person berättigad till full ålderspension vid 67 års ålder om hon hade tjänat in pensionspoäng i Sverige under minst trettio år. För personer födda mellan 1896 och 1923 gällde dock särskilda övergångsregler där kravet på intjänandetid reducerades till ett spann från 20 till 29 år beroende på personens födelseår.¹⁷

Den starka betoningen på prestationer på arbetsmarknaden och intjänandetider öppnade upp för en ökad grad av individualisering i tilläggspensionen som ännu inte hade sin motsvarighet i folkpensionen. Enligt huvudregeln utgick full tilläggspension först efter trettio intjänandeår, men en person hade också rätt till pension redan efter att ha betalat in pensionsavgifter i tre år under förutsättning att hon fyllt 63 år. Ersättningsnivån reducerades då med hänsyn till antalet intjänandeår enligt en särskild beräkningsregel.

Pensionens högre grad av individualisering korresponderade också med en mer inkluderande lagstiftning för den migrerande arbetskraften. I lagen slogs uttryckligen fast att

¹⁵ För en översikt över svenska förmånssystem vid denna tidpunkt, se Åmark, Klas, 2004, *Hundra år av välfärdspolitik: Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*, Umeå, Boréa.

¹⁶ Proposition 1946:220, s. 120.

¹⁷ Redogörelsen för reglerna i lag om allmän tilläggspension bygger på proposition 1959:100, samt SFS 1959:291.

tilläggs pension kunde förvärfvas av såväl svenska medborgare bosatta i landet såsom personer utan svenskt medborgarskap, givet att dessa var mantalsskrivna i Sverige. Till skillnad från folkpensionen förutsattes inte att förmånstagaren var bosatt i Sverige när pensionen betalades ut. Lagen sade i stället att den som en gång tillgodoräknats pensionspoäng fortsatt var försäkrad oavsett sitt medborgarskap eller i vilket land hon var mantalsskriven. Huvudregeln var sålunda att det för såväl svenska som utländska medborgare var möjligt att exportera sina förmåner i tilläggs pensionen.

Att huvudreglerna i allmänna tilläggs pensionen var mer inkluderande och mer anpassade till internationella situationer hindrar inte att det samtidigt fanns viktiga inskränkningar och skillnader i villkoren för svenska och utländska medborgare. Medan det för svensk medborgare exempelvis räckte att vara bosatt i Sverige för att kunna tjäna in tilläggs pension krävdes av utländska medborgare att de var mantalsskrivna i landet, d.v.s. hade registrerat sig hos Skattemyndigheten. I propositionen anfördes att regeln var nödvändig eftersom det var viktigt att veta om en utländsk medborgare uppehöll sig i Sverige mera varaktigt. Av praktiska skäl var det enklast att avgöra det genom att ställa krav på mantalsskrivning.¹⁸ Vad denna skillnad betydde i praktiken för utländska medborgare, skulle uppmärksammas under mitten av 1960-talet. Därutöver fanns flera skillnader för svenska och utländska medborgare med avseende på väntetiden för full pension. Medan det krävdes av svensk medborgare att denne kunde tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst tre år för att alls få tilläggs pension, krävdes av utländska medborgare att de betalat in avgifter under minst tio år. Dessutom gällde övergångsreglerna för personer födda 1896-1923 enbart svenska medborgare.

Såväl den svenska folkpensionen som den allmänna tilläggs pensionen illustrerar att välfärdsstaten under 1950-talet ännu hade protektionistiska drag, vilket också märks i hur begränsningarna motiverades i propositionstexterna. Den längre väntetiden för utländska medborgare motiverades med att det även i andra europeiska länders lagstiftning också fanns särskilda regler som inskränkte rätten för utländska medborgare. Socialministern drog därför slutsatsen att det inte vore ”välbetänkt” från svensk sida att ha samma regler för svenska som utländska medborgare. I alla fall så länge som svenska medborgare inte försäkrades på samma villkor i andra länder som dessa länders medborgare. Som exempel nämns Västtyskland där utländska medborgare förlorade sin pensionsersättning om de lämnade landet.¹⁹ Därtill skall läggas att villkorsskillnaden mellan svenska och utländska medborgare återkom vad gällde

¹⁸ Proposition 1959:100, s. 81.

¹⁹ Proposition 1959:100, s.105

rätten till förtidspension inom ramen för ATP. Medan det för svensk medborgare räckte att vara försäkrad enligt lagen om tilläggspension krävdes för utländsk medborgare en väntetid på fem år innan denne kunde få förtida pension. Särskilda villkor gällde dessutom de utländska medborgarnas anhöriga. Familjepension enligt ATP utgick till anhöriga endast om de var svenska medborgare eller bosatta i Sverige då den försäkrade avled.

Trots huvudprincipen, att pensionsrättigheter var något individen tjänade in genom sitt förvärvsarbete fanns således undantag och särregler som upphävde principen om likställighet mellan svenska och utländska medborgare i pensionsförsäkringen. Dessa villkorsskillnader markerades än starkare i villkoren för att exportera pensionsförmånerna utomlands. Enligt huvudregeln var en person, oavsett medborgarskap, berättigad till intjänad svensk ATP även om denne bosatte sig i annat land än Sverige. Ändå fanns allvarliga inskränkningar i utländska medborgares möjligheter att få sin pensionsersättning utbetald i annat land. Enligt 1959 års proposition om ATP skulle pension bara utgå med halva beloppet till utländsk medborgare under tid som denne var bosatt utomlands. Beloppet skulle dessutom beräknas på värdet av pensionen vid den tidpunkt då personen i fråga lämnade Sverige vilket innebar att pensionen inte var värdesäkrad, i takt med att inflationen steg minskade pensionens reala värde. Därutöver kunde svenska myndigheter, utan medgivande från personen i fråga omvandla pensionen till en engångssumma enligt vissa regler.

Inskränkningarna i exporträtten för utländska medborgare kan tolkas som en gräns för den solidaritet på vilken välfärdsstaten byggde, eller som ett uttryck för att utländska medborgares krav på rättvisa vägdes mot den svenska statens vilja att hushålla med begränsade resurser. De restriktiva reglerna signalerar samtidigt att svenska myndigheter inte hade kontroll över personer som var bosatta i andra länder och att de på detta sätt kompenserade för sin bristande tilltro till, eller sitt bristande samarbete med, andra länders pensionsmyndigheter och försäkringsorgan.²⁰ Inskränkningarna i utländska medborgares rätt att exportera pensionen borde ha fyllt syftet att i det läget minimera risken för att pensioner betalades ut felaktigt, för att förhindra överförsäkring eller eventuellt fusk. Möjligheten att omvandla pensionen till ett engångsbelopp innebar helt säkert också en administrativ fördel för svenska myndigheter.

²⁰ Se t.ex. proposition 1959:100, s. 161.

Utvecklingen av ATP

I såväl lagen om folkpensionering som lagen om tilläggs pension förändrades reglerna något i samband med att riksdagen antog 1962 års proposition om lag om allmän försäkring (AFL). I tilläggs pensionen slopades bland annat halveringsregeln för utländska medborgare som fick sin pension utbetald i annat land. Regeländringen innebar dock ingen självklar uppmjukning av regelverket eftersom den ersattes med regeln att utländsk medborgare bosatt i annat land än Sverige var berättigad till full pensionsersättning först efter fyrtiofem intjänandeår. Det betydde att utländska medborgare, om de hade för avsikt att flytta utomlands efter pensioneringen, var tvungna att arbeta 45 år i Sverige innan de kunde ta ut full tilläggs pension i annat land.²¹

I tabell 1 (nedan) sammanfattas den historiska utvecklingen av regelskillnaderna för svenska och utländska medborgare i tilläggs pensionen med hänsyn till tillgänglighet och export med början 1962. Här framgår att det i början 1960-talet fanns betydande villkorsskillnader för svenska och utländska medborgare vad gäller reglerna för såväl tillgänglighet som export, men att dessa elimineras under 1960- och 1970-talet.

	<i>Tillgänglighet</i>			<i>Regler vid export</i>		
	Väntetid	Bosättning	Övergångsregler	Värdesäkring	Intjänandetid	Engångssumma
1962						
1966	X			X	X	X
1967	X	X		X	X	X
1978	X	X	X	X	X	X

Källor: Proposition 1962:90, 1966:59, 1967:73 och 1977/78:75

Medan det räckte för svensk medborgare att vara bosatt i landet krävdes av utländsk medborgare att denne var mantalsskriven här. Vidare var svensk medborgare försäkrad efter tre års väntetid och hade rätt till full pension efter 30 års försäkring, för svensk medborgare född mellan 1896 och 1923 var dock väntetiden mellan tjugo och tjugonio år enligt de särskilda övergångsregler som fanns i ATP. Utländsk medborgare var däremot tvungen att vänta tio år innan denne omfattades av försäkringen och ingen utländsk medborgare omfattades av de särskilda övergångsreglerna. Vissa utländska medborgare exporterade sin pension gällde särskilda restriktiva regler. Tabellen illustrerar samtidigt att de flesta regelskillnader för svenska och utländska medborgare avlägsnades under 1960-talet. Det var i fråga om de särskilda övergångsreglerna som regelskillnaderna mellan svenska och utländska

²¹ Proposition 1962:90, s. 366

medborgare levde kvar längst. Först efter 1978 års proposition kunde även utländska medborgare omfattas av övergångsreglerna.

Den politiska ambitionen att minska regelskillnaderna mellan svenska och utländska medborgare märks redan i 1962 års proposition om lag om allmän försäkring där socialminister Torsten Nilsson menade att utländska medborgares status i bland annat pensionslagstiftningen borde bli föremål för utredning. Han konstaterade att tanken att en utländsk medborgare som arbetar borde vara jämställd med landets medborgare vann allt större gehör, och att det tillhörde de ”framtida uppgifterna att ta upp hela frågan om reglerna för svenska medborgares och utlänningars ställning inom vårt socialförsäkringssystem”.²²

Samma år tillsattes en kommitté med uppgift att utreda tilläggspensioneringens regler för utländska medborgare. Resonemanget i kommittédirektivet visar att det fanns två särskilda huvudargument som motiverade en utveckling av rättigheterna för utländska medborgare. Dels hänvisade socialministern till det internationella samarbetet på det sociala området, dels vidhöll han principen att förvärvsarbete var en prestation som borde ge rätt till pension för alla, oavsett medborgarskap. Krav på att lika regler skulle gälla för utländska medborgare hade rests i spåren av den europeiska integrationen och ambitionen att öka arbetskraftens rörlighet. ILO:s konvention nr. 118 stadgade, med hänsyn till förmånssystem med individuella kvalifikationsvillkor, att det skulle råda likställighet mellan mottagarlandets medborgare och de utländska medborgare som lagligen bosatt sig där. Socialministern summerade att en central princip i det internationella samarbetet om social trygghet var att ”en utlänning, som med sin arbetsinsats bidrar till ett lands produktion, bör vara likställd med landets egna medborgare i fråga om pensioner och andra socialförsäkringsförmåner.” Denna princip hade ministern uppenbarligen lätt att ansluta sig till, och han anförde att den redan vunnit acceptans på den svenska arbetsmarknaden. Men även om kommittén dirigerades att utreda frågorna från den här utgångspunkten, sattes en gräns för rättighetsutvecklingen vid de särskilda övergångsreglerna för personer födda mellan 1896 och 1923. Han menade att reglerna borde förbehållas den generation svenska medborgare som genom sitt arbete gjort det möjligt att alls införa ATP.²³

I den påföljande utredningen resonerar kommittén i samma linje som socialministern. I betänkandet målar de upp bilden av att det internationella samarbetet var i stark utveckling och att arbetskraftens ökade rörlighet var en drivkraft till att enskilda länders hållning i socialpolitiska frågor var under förändring. Om länderna tidigare ansett det nödvändigt och

²² Proposition 1962:90, s. 297.

²³ Kommittédirektivet finns återgivet i SOU 1965:62, s. 30-31.

naturligt att vara restriktiva gentemot utländska medborgare präglades nu utvecklingen av ökad internationell koordinering av enskilda länders förmånssystem. Man har anledning att tro, skrev den vidare, att länderna på sikt kommer att slopa de regler som missgynnar utländska medborgare. Regeln om 45-årig intjänandetid för utländska medborgare som bosatte sig utomlands kunde därför slopas och risken för överförsäkring fick i stället hanteras i de internationella konventionerna. Dessutom hänvisade kommittén till att det i lagen om allmän försäkring fanns en paragraf som gjorde det möjligt för svenska myndigheter att dra av belopp som motsvarade vad personen fick från annat land. Kommittén tillade att det i längden knappast var hållbart för ett land, att i sin lagstiftning ha regler som åsidosattes genom internationella konventioner. Vidare föreslog kommittén att den särskilda väntetiden på tio år för utländska medborgare skulle slopas liksom bosättningskravet för anhöriga vad gäller rätten till familjepension.²⁴

Den nye socialministern, Sven Aspling, stödde i huvudsak kommittén och gick på samma linje som den. Han delade kommitténs synpunkt att det internationella socialpolitiska samarbetet gjorde det mindre troligt att andra länder fortsatt skulle ha mindre förmånliga regler för utländsk arbetskraft. På två punkter hade dock Aspling en annan uppfattning än kommittén. För det första delade han inte uppfattningen att kravet på mantalsskrivning kunde kvarstå som tidigare. Medan kommittén anförde att kravet knappast utgjorde något problem, ville Aspling att frågan skulle utredas för att sedan lösas genom att mantalsskrivningskravet ersattes med krav på bosättning. För det andra föreslog kommittén att det skulle vara frivilligt för utländsk medborgare att omvandla pensionen till ett engångsbelopp. Tvångsmomentet skulle tas bort. Det höll Aspling med om, men menade att det skulle vara frivilligt för såväl svenska som utländska medborgare att på eget initiativ omvandla pensionen till engångsbelopp.²⁵

Året därpå återkom Aspling med en proposition rörande kravet på mantalsskrivning för svenska medborgare som ville kvalificera sig för folkpension och för utländska medborgare i förhållande till tilläggspensionen. Det främsta skälet att slopa kravet på mantalsskrivning och ersätta det med krav på bosättning tycks ha varit den långa väntetiden. Ministern anförde att mantalsskrivningen byggde på bosättning i landet den första november varje år och att det därför kunde dröja upp till fjorton månader innan utländsk medborgare omfattades av socialförsäkringen eller svensk medborgare kunde kvalificera sig för folkpension. Ett annat skäl var att kravet på mantalsskrivning för utländska medborgare i praktiken hade luckrats

²⁴ SOU 1965:62, s. 36-39

²⁵ Proposition 1966:59, s. 34-37.

upp. Aspling hänvisade till en utredning från Riksförsäkringsverket som visade att kraven på mantalsskrivning hade åsidosatts i flera fall för utländska medborgare som omfattades av de socialkonventioner Sverige hade ingått med andra länder. Särskilt omnämns den nordiska konventionen liksom konventioner med Italien och Storbritannien. För medborgare i dessa länder räckte det att skriva in sig hos försäkringskassan vid bosättning i Sverige för att vara försäkrad. Samma likställighet med svenska medborgare följde för medborgarna i de länder som i likhet med Sverige skrivit under ILO:s konvention nr 118.²⁶

Propositionen innebar att kravet på mantalsskrivning därefter ersattes med krav på bosättning i landet. Därmed hade alla regelskillnader mellan svenska och utländska medborgare avlägsnats ur tilläggspensionen, frånsett villkorsskillnaderna i övergångsreglerna. Dessa ändrades inte förrän 1978, som ett led i den strävan att likställa svenska och utländska medborgare i såväl folkpensionen som tilläggspensionen.²⁷

Utvecklingen av folkpensionen

Rättighetsutvecklingen i folkpensionssystemet efter 1962 präglas av ökad tillgänglighet för utländska medborgare och ökade exportmöjligheter för svenska medborgare. I ljuset av allmänna tilläggspensionen är utvecklingen mer begränsad vad gäller exportmöjligheterna, dessutom har utvecklingen gått betydligt långsammare. Att hänvisa till individens prestationer på arbetsmarknaden, hennes förvärvsarbete och inbetalda pensionsavgifter var inte möjligt när det gällde den skattefinansierade folkpensionen. Kopplingen mellan finansiering och förmåner var svag, i stället var medborgarskap och mantalsskrivning fortsatt de rättighetsgrundande kriterierna. Medan rättighetsutvecklingen i allmänna tilläggspensionen byggde på att rådande principer renodlades och gjordes giltiga även för utländska medborgare så krävdes för folkpensionen att gamla principer övergavs till förmån för nya. Vägen mot ökad likställighet mellan svenska och utländska medborgare förutsatte att medborgarskapet som rättighetsgrundande kriterium ersattes med något annat. Som framgår nedan kom bosättning i Sverige med tiden blivit ett rättighetsgrundande kriterium för utländska medborgare, liksom intjänad ATP. Därutöver framstår det internationella socialpolitiska arbetet som en starkare och mer påtaglig drivkraft för folkpensionen än i fråga om tilläggspensionen. Arbetet att upprätta avtal mellan länder om social trygghet präglas av hur en anpassning av folkpensionen till internationella förhållanden krävde nya lösningar. I senare

²⁶ Proposition 1967:73, s. 11, 16-18

²⁷ Proposition 1978/79:75, s. 63.

lagen har dessa lösningar också präglat eller rent av drivit på förändringen av den nationella lagstiftningen.

I tabell 2 och 3 nedan illustreras rättighetsutvecklingen i lagen om folkpension mellan 1962 och 1993. Vad avser tillgängligheten sker den stora förändringen egentligen först 1993 då svenskt medborgarskap helt upphör att vara ett rättighetsgrundande kriterium för folkpension. Kravet på svenskt medborgarskap ersattes med krav på bosättning i Sverige eller pensionspoäng till ATP. Det är först vid detta tillfälle som likställighet mellan svenska och utländska medborgare råder i fråga om tillgänglighet till folkpensionen.

Tabell 2: Regler för tillgång till folkpension för svenska och utländska medborgare		
	<i>Tillgänglighet för svensk medborgare</i>	<i>Tillgänglighet för utländska medborgare</i>
1962	Mantalsskriven svensk medborgare eller vid 62 års ålder samt 5 år dessförinnan	Nej
1978	Mantalsskriven svensk medborgare eller vid 62 års ålder samt 5 år dessförinnan	Minst tio års bosättning i Sverige efter 16 års ålder
1993	40 års bosättning efter 16 års ålder eller i förhållande till intjänad ATP	40 års bosättning efter 16 års ålder eller i förhållande till intjänad ATP
Källa: Proposition 1962:90, 1977/78:75, 1992/93:7		

Det första steget mot utökad tillgänglighet till folkpension för utländska medborgare togs dock redan på 1970-talet i samband med invandrarutredningens arbete och den efterföljande propositionen om nya riktlinjer för svensk invandrapolitik. Förslaget att även utländska medborgare skulle kunna tillgå folkpension var en logisk följd av kommitténs arbete som byggde på föresatsen om ett mångkulturellt samhälle där svenska myndigheter skulle acceptera att utländska medborgare hade en önskan att vidmakthålla sitt medborgarskap. Att svenskt medborgarskap var ett centralt rättighetskriterium för att tillgå folkpension passade illa in i den ambitionen. Därutöver kunde kommittén också konstatera att regeln att utländska medborgare uteslöts från folkpensionen stämde dåligt med den internationella ambitionen att öka den sociala tryggheten för migrerande personer.²⁸

Sven Aspling gav därefter den sittande pensionskommittén i uppdrag att utreda frågan om vissa minimivillkor för utländska medborgare för rätt till folkpension.²⁹ Efter att kommittén lämnat sitt betänkande föreslog socialminister Gabriel Romanus en regeländring som gjorde det möjligt för utländska medborgare att få rätt till folkpension. Den motprestation som avkrävdes av utländska medborgare var dock att de var bosatta i Sverige minst tio år, varav fem år skulle vara förlagda omedelbart före det att folkpensionen började betalas ut.

²⁸ SOU 1974:69, s. 147-148.

²⁹ Regeringens skrivelse 1976/77:103, s. 47-48.

Tioårsregeln kom inte ur tomma intet, utan korresponderade med villkoren för utländska medborgare i flera av de bilaterala socialkonventioner som Sverige hade ingått. Ministern underströk i propositionen att bosättnings tid i Sverige exempelvis gav Jugoslaviska och Italienska medborgare rätt att få svensk folkpension. Detta gällde även för nordiska medborgare, som i enlighet med den nordiska socialkonventionen hade tillgång till folkpension och som dessutom kunde exportera den under tre år om de bosatte sig i annat nordiskt land än sitt hemland. Även ILO:s konvention 118 gav möjligheter för medborgarna i de länder som ratificerat konventionen att erhålla svensk folkpension efter viss bosättnings tid.³⁰

Som framgår i tabell 3 nedan så inleddes dock avstegen från reglerna om svenskt medborgarskap och mantalsskrivning i Sverige i de regler som reglerade svenska medborgares rätt att exportera sin folkpension utomlands. En principiellt viktig nyordning i 1962 års lag om folkpension var att den för första gången öppnade en möjlighet för svenska medborgare att exportera folkpension till andra länder. Villkoret var dock att förmånstagaren varit mantalsskriven i Sverige under det år denne fyllde 62 samt de fem åren dessförinnan.³¹

	<i>Exportmöjlighet för svensk medborgare</i>	<i>Exportmöjlighet för utländsk medborgare</i>
1962	Efter mantalsskrivning i Sverige vid 62 års ålder samt fem sammanhängande år därefter	Nej
1978	I förhållande till intjänad rätt i ATP	Nej
1993	Bosättningsbaserad (a) och intjänad (b) folkpension	Nej

Källor: Proposition 1962:90, 1977/78:75, 1992/93:7

Rätten att exportera folkpensionsförmåner utvidgades därefter ytterligare på 1970-talet i kölvattnet av invandrarutredningens betänkande. Efter initiativ från Sven Aspling fick den sittande pensionskommittén i ett tilläggsdirektiv i uppgift att se över reglerna för export av folkpension. Socialministern pekade särskilt på sambandet mellan tilläggs pension och folkpension och föreslog att intjänad ATP också kunde utgöra ett rättighetsgrundande kriterium för exporterbar grundpension. Regeln innebar att den folkpension som svenska medborgare hade tjänat in genom sina inbetalningar till ATP också kunde exporteras. På det här sättet kunde förmånstagarens prestationer på arbetsmarknaden ligga till grund även för folkpension. Den här möjligheten att exportera intjänad folkpension var ny för svenska

³⁰ Proposition 1977/78:75, s. 31-34.

³¹ Proposition 1962:90, s. 279; SFS 1962:281.

medborgare, men också den hade utvecklats i bilaterala avtal där utländska medborgares hade möjlighet att tillgå folkpension enligt dessa linjer. Socialministern själv hänvisade till hur denna regel hade utarbetats inom ramen för socialkonventionen med Österrike samma år.³²

Möjligheten att genom pensionspoäng till ATP tjäna in folkpension och att exportera den gällde inte för utländska medborgare. Aspling underströk att utländska medborgares rätt till folkpension reglerades genom konventioner och tillade att ”så bör även ske i framtiden”.³³ I den nationella lagstiftningen gällde alltså exportreglerna endast för svenska medborgare, men det skall inte tas till intäkt för att utländska medborgare i praktiken varit helt uteslutna från rätten att exportera folkpension. Tabell 3 (ovan) illustrerar snarare att denna rätt i stället har utvecklats i de bi- och multilaterala avtalen som Sverige har ingått med andra länder. Men när det gällde den nationella lagstiftningen om folkpension begränsades utvecklingen av att riksdagen inte ville gå så långt att bosättning i Sverige också var rättighetsgrundande för export. I 1978 års proposition poängterade socialministern att av rätten att tillgå folkpension genom bosättning i Sverige följde inte rätten att exportera förmånerna. Motiveringen var att ”det svenska samhället inte rimligen bör åläggas ett generellt ansvar för det sociala grundskyddet för personer som vistas utomlands med återopande av tidigare bosättning i Sverige”.³⁴

I retrospektiv framstår den svenska folkpensioneringens regler som illa anpassade till internationella situationer med avseende på möjligheten att tillgå och exportera folkpension för utländska medborgare och vad gäller möjligheterna att exportera pensionen för svenska medborgare. Skälen går att söka i de principer som genomsyrade förmånerna. Folkpensionen har inte byggt på en princip som enkelt kunde utvecklas så att regelskillnaderna mellan utländska och svenska medborgare förminskades. I stället har krävts anpassning till internationella situationer genom successiva avsteg från de ursprungliga rättighetsgrundande kriterierna. Det är i första hand i de internationella avtalen som den här rättighetsutvecklingen skett, först därefter har de arbetats in i pensionslagstiftningen.

Exempel på detta har nämnts ovan, ett annat är hur följderna av att Island, Norge och Danmark under 1970-talet övergav de traditionella kraven på medborgarskap för att tillgå grundpension i sina länder. I förlängningen betydde det att den nordiska socialkonventionen behövde göras om för att knyta starkare band mellan bosättningsperiod i ett land och rätten till grundpension. I 1981 års nordiska socialkonvention ersatte de nordiska länderna regeln om att

³² Regeringens skrivelse 1976/77:103, s. 47.

³³ Regeringens skrivelse 1976/77:103, s. 48.

³⁴ Proposition 1978/79:75, s. 59-62.

tre års bosättning gav rätt till full folkpension med ett system där folkpensionens förmåner bestämdes av den tid en förmånstagare hade varit bosatt i ett land. Bosättning blev rättighetsgrundande enligt ett system där 40 års bosättning under ”aktiv ålder” gav rätt till full grundpension och där kortare perioder gav rätt till reducerad grundpension enligt ett omräkningssystem där varje bosättningsår gav rätt till ersättning som motsvarade 1/40 av full pension.³⁵

Dessa regler kom att inarbetas i svensk pensionslagstiftning på 1990-talet. Den omedelbara anledningen till det var EES-avtalets ikraftträdande. Det innebar att EG-förordningen 1408/71 överordnades den svenska lagen om allmän försäkring, vilket i korthet betydde att all form av diskriminering mellan svenska och europeiska medborgare var förbjuden. Europeiska medborgare skulle ha samma rätt att tillgå folkpension som svenska medborgare, och den medborgare i något av samarbetsländerna som en gång beviljats folkpension skulle ha rätt att exportera den till annat medlemsland. Detta betydde att svenskt medborgarskap inte längre skulle vara ett exkluderande rättighetskriterium. Den tillsatta pensionsberedningen, som utredde konsekvenserna av detta menade att pensionsavgifterna skulle öka med miljardbelopp om inget gjordes. Svaret på utmaningen blev att göra om folkpensionen efter den nordiska modellen, så att folkpensionsförmånerna gjordes avhängiga bosättningstiden i Sverige. De särskilda bosättningskraven för utländska medborgare slopades.³⁶

Det här innebar att svenskt medborgarskap i den nationella lagstiftningen från och med 1993 inte hade någon betydelse för förmånstagarnas rätt till folkpension så länge de bodde kvar i Sverige. Såväl svensk som utländsk medborgare kunde enligt samma regler antingen förvärva rätt till folkpension genom bosättningstid i landet eller genom intjänad ATP. Däremot spelade svensk medborgarskap fortfarande roll vad gällde möjligheterna att exportera folkpension. I propositionen slogs detta fast: Socialminister Bo Könberg skrev att ”de föreslagna intjänandereglerna skall gälla på samma villkor för svenska som utländska medborgare. Däremot får enligt lagförslagen endast svenska medborgare uppbära folkpension vid bosättning utomlands.”³⁷ Och när lagen om folkpensionering efter den stora pensionsreformen ersattes med reglerna om garantipension levde denna begränsning vidare i den nya lagstiftningen.³⁸

³⁵ Proposition 1980/81:152, s. 4-5.

³⁶ Se SOU 1992:26, s. 103-117; Proposition 1992/93:7, s. 26-42.

³⁷ Proposition 1992/93:7, s. 1.

³⁸ Proposition 1997/98:152, s. 79-80.

Men utvecklingen där svenskt medborgarskap spelar allt mindre roll för rättigheter till svensk folkpension har fortsatt även efter det. När socialförsäkringssystemet utreddes och reformerades i Sverige under 1990-talet kom pensionsvillkoren att renodlas ytterligare i förhållande till bosättnings- och intjänandekriterierna. Förmånssystemen är idag uppdelade i två delar med hänsyn till hur förmånerna har vunnits; det finns en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad del. Ambitionen att ytterligare minska betydelsen av det svenska medborgarskapet för förmånstagarnas rättigheter medförde att utländska medborgare tillerkändes rätten att exportera den grundpension de tjänat in genom att ha tillgodogjort sig genom pensionspoäng till ATP. Härmed hade utländska medborgare för första gången enligt svensk pensionslagstiftning formell rätt att exportera folkpension. Det betyder dock inte att restriktionerna att exportera garantipension har undanröjts.³⁹

Diskussion och resultat

Sveriges efterkrigshistoria präglas av att det är ett litet land som valt att inte stänga sina gränser och agera protektionistiskt i en värld som präglas av ökad integration. Enligt tidigare forskning är små länders öppenhet till omvärlden en faktor som kan utvidga generositeten i ländernas välfärdssystem.⁴⁰ Utgångspunkten för den här studien är att anpassningen till internationella situationer också återspeglas i välfärdsinstitutionernas utformning. Studien visar att pensionssystemen har anpassats till internationella situationer genom att svenskt medborgarskap i allt mindre utsträckning har betydelse för de formella villkor som reglerar rätten till såväl folkpension som tilläggspension liksom rätten att exportera dessa förmåner.

Den här studien testar i historiskt perspektiv hypotesen att formerna för förmånernas finansiering spelar roll för möjligheten att tillgå pensionsförmåner och den frågar därutöver om tillgänglighet samtidigt innebär att dessa förmåner är möjliga att exportera. I den delen studien berör frågor om *tillgänglighet* till svenska förmåner bekräftas i huvudsak tidigare forskning. Reglerna för pensionernas finansiering har uppenbarligen spelat roll för rättighetsutvecklingen. I allt väsentligt har utvecklingen mot likställighet mellan svenska och utländska medborgare varit snabbare i den avgiftsfinansierade tilläggspensionen än i den skattefinansierade folkpensionen. Den processen kan kopplas till den högre graden av individualisering i tilläggspensionen som rent konkret tog sig uttryck i en princip som sade att en persons prestationer på arbetsmarknaden var rättighetsgrundande. Tilläggspension har

³⁹ Proposition 1998/99: 119, s. 81-82, 145-146.

⁴⁰ Cameron, David R., "The expansion of the public economy: A comparative analysis", *The American Political Science Review*, 72, 4.

betraktats som uppskjuten lön som tillhört individen, därför har riksdagen över tid kunnat göra avsteg från de diskriminerande inslag som fanns inledningsvis.

Utvecklingen av tilläggspensionen stöder knappast tanken att de nationella välfärdssystemen bygger på exkluderande nationell solidaritet. I kontrast till den tidigare forskning som starkt betonat att den sociala solidaritet som utgör välfärdsstaten grundlag skulle vara nationell till sin natur kan anföras från svensk utgångspunkt, att i ett system där förmånstagarens prestationer är rättighetsgrundande spelar deras nationalitet mindre roll. Förvärsarbete blev tidigt en ingång för utländska medborgare till det svenska pensionssystemet. Detta framstår särskilt tydligt i jämförelse med den skattefinansierade folkpensionens utveckling. Medan tilläggspensionens principer byggde på en tydlig och mätbar prestation från förmånstagaren så var relationen mellan avgifter och förmåner oklara i pensionsförsäkringen. Det betyder att utländska medborgare haft hög grad av tillgänglighet och goda exportmöjligheter av tilläggspensionen sedan åtminstone sent 1960-tal under förutsättning att de förvärsarbetat i Sverige. För den utländske medborgare som inte förvärsarbetat har tillgängligheten till pension och möjligheten att exportera den däremot varit sämre än för svenska medborgare i motsvarande situation.

För att göra folkpensionen tillgänglig för utländska medborgare på samma villkor som för svenska medborgare krävdes att det rättighetsgrundande kriteriet helt stöptes om. Bosättning i Sverige och intjänad ATP blev det rättighetsgrundande kriteriet stället för svenskt medborgarskap vid slutet av 1970-talet. Denna utveckling gällde inledningsvis inte tillgängligheten till folkpensionen för utländska medborgare, utan möjligheterna att exportera pensionen för svenska medborgare. Detta var början på en längre process där det nationella medborgarskapet som rättighetsgrundande kriterium successivt kom att ersättas med krav på mantalsskrivning och därefter krav på bosättning i landet.

I den del studien gäller *exportreglerna* måste slutsatsen dras att det historiskt inte finns något självklart samband mellan rätten att tillgå pensioner och rätten att exportera dem. Hypotesens antagande att principerna för förmånernas finansiering har spelat roll för rättighetsutvecklingen får dock ändå stöd: Det är i den skattefinansierade folkpensionen där tillgång till förmåner inte har följts av rätten att exportera dem till annat land. Möjligheterna att exportera pensionsförmåner för såväl utländska som svenska medborgare utvecklades tidigare i tilläggspensionen även om diskriminerande inslag fanns till 1966-1967. När det gäller folkpensionen fick svenska medborgare rätt att exportera förmånerna 1962, under förutsättning att de varit mantalsskrivna i Sverige vid 62 års ålder samt fem år dessförinnan. Att utländska medborgare har fått tillgång till svensk folkpension i kraft av sin bosättningsstad i

Sverige betyder inte att deras möjligheter att exportera dem enligt samma lagstiftning har utvidgats. Den rätten har i stället reglerats i internationella avtal och konventioner. Som framgått ovan har dessa regler sedan kunnat ersätta de ursprungliga reglerna i den nationella lagstiftningen. Främsta exemplet är hur bosättningskriteriet införs i folkpensionen 1993.

För att sammanfatta så har drivkrafterna för rättighetsutvecklingen i såväl folkpensionen som tilläggspensionen präglas av både interna krafter i form av förmånssystemens inre logik och av externa krafter i form av internationellt samarbete och överenskommelser. Medan tilläggspensionens rättighetsutveckling i första hand framdrivits av en inre logik med grund i den nära relationen mellan förmåner och avgifter har reglerna om folkpensionen i större grad drivits fram av internationella överenskommelser och avtal. I dessa avtal har riksdagen hittat nya kriterier som ersatt kraven på svenskt medborgarskap som rättighetskriterium.

Käll- och litteraturförteckning

Tryckta källor

- Proposition 1946: 220, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om folkpensionering, m.m.; given Stockholms slott den 5 april 1946*
- Proposition 1959:100, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om försäkring för allmän tilläggspension m. m.; given Stockholms slott den 13 mars 1959*
- Proposition 1962:90, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmän försäkring, m. m.; given Stockholms slott den 9 mars 1962*
- Proposition 1966:59, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till angående ändring i lagen den 25 maj 1962 (nr 381) om allmän försäkring, m. m.; given Stockholms slott den 17 mars 1967*
- Proposition 1967:73, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående ändring i lagen den 25 maj 1962 (nr 381) om allmän försäkring m. m.; given Stockholms slott den 17 mars 1967*
- Proposition 1974:129, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag om förbättrade folkpensionsförmåner och en lagstadgad sänkning av den allmänna pensionsåldern; given den 7 juni 1974*
- Proposition 1978/79:75, *Om vissa pensionsfrågor*
- Proposition 1980/81:152, *Regeringens proposition om godkännande av en ny nordisk konvention om social trygghet*
- Proposition 1992/93:7, *Om rätten till folkpension m.m.*
- Proposition 1997/98:152, *Garantipension m.m.*
- Proposition 1998/99:119, *Socialförsäkringens personkrets*
- Regeringens skrivelse 1976/77:103
- SFS 1946:431 *Lag om folkpensionering*
- SFS 1959:291 *Lag om försäkring för allmän tilläggspension*
- SFS 1962:381 *Lag om allmän försäkring*
- SOU 1965:62, *Vissa pensionsfrågor*
- SOU 1974:69, *Invandrarutredningen 3: Invandrarna och minoriteterna*
- SOU 1977:46, *Pensionsfrågor m.m.*
- SOU 1992:26, *Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden*
- SOU 2010:40, *Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas.*

Bearbetningar

- Alesina, Alberto och Edward L. Glaeser, 2004, *Fighting poverty in the US and Europe. A world of difference*, Oxford och New York, Oxford University Press.
- Avato, Johanna, Johannes Koettl och Rachel Sabates-Wheeler, 2009, *Definitions, good practices, and global estimates on the status of social protection for international migrants*, The World Bank, SP Discussion Paper, no. 0909
- Banting, Keith, 2000, "Looking in three directions. Migration and the European welfare state in a comparative perspective" i Bommes, Michael och Andrew Geddes (red.) *Immigration and welfare. Challenging the borders of the welfare state*, London och New York, Routledge.

- Banting, Keith et. al., 2006, "Do multiculturalism policies erode the welfare state? An empirical analysis" i Banting, Keith och Will Kymlicka, *Multiculturalism and the welfare state: Recognition and redistribution in contemporary democracies*, Oxford och New York, Oxford University Press.
- Cameron, David R., "The expansion of the public economy: A comparative analysis", *The American Political Science Review*, 72, 4: 1243-1246.
- de los Reyes, Paulina, 2006, "Välfärd, medborgarskap och diskriminering", i de los Reyes, Paulina (red.) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*, Rapport av utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, SOU 2006:37.
- Freeman, Gary P., 1986, "Migration and the political economy of the welfare state", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 845: 51-63.
- Gerdes, Christer, 2008, *Studying the interplay of immigration and welfare states*, Stockholm, Swedish institute for social research, 73.
- Holzmann, Robert, Johannes Koettl och Taras Chernetsky, 2005, *Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices*, Global Commission on International Migration.
- Legrain, Philippe, 2010, *Is free migration compatible with a European-style welfare state*, Sweden's Globalisation Council, Expert report nr. 11.
- Mau, Steffen och Christoph Burkhardt, 2009, "Migration and welfare state solidarity in Western Europe", *Journal of European Social Policy*, 19, 213-229.
- Morrissens, Ann och Diane Sainsbury, 2005, "Migrants' social rights, ethnicity and welfare regimes", *Journal of Social Policy*, 34, 4: 637-660.
- Nannestad, Peter (2006) "Immigration and welfare states: A survey of 15 years of research", *European Journal of Political Economy*, 23: 512-532.
- Nickless, Jason and Helmut Siedl, 2004, *Co-ordination of Social Security in the Council of Europe: A short guide*, Strasbourg, Council of Europe.
- Sainsbury, Diane, 2006, "Immigrant's social rights in comparative perspective. Welfare regims, forms in immigration and immigration policy regimes", *Journal of European Social Policy*, 16: 229-244.
- Wenzel, Uwe och Mathias Bös, 1997, "Immigration and the modern welfare state: The case of USA and Germany", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 23: 537-548.
- Åmark, Klas, 2004, *Hundra år av välfärdspolitik: Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*, Umeå, Boréa.

Tidigare arbetsrapporter:

- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2000:1- 2008:15**, se www.framtidsstudier.se.
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:1**
Enström Öst, Cecilia, *The Effect of Parental Wealth on Tenure Choice. A study of family background and young adults housing situation*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:2**
Gartell, Marie, *Unemployment and subsequent earnings for Swedish college graduates. A study of scarring effects*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:3**
Bergman, Ann & Jan Ch Karlsson, *Från shopping till sanningsserum. En typologi över förutsägelser*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:4**
Amcoff, Jan; Möller, Peter & Westholm, Erik, *När lanthandeln stänger. En studie av lanthandelns betydelse för flyttning in och ut och för människorna i byn*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:5**
Lundqvist, Torbjörn, *The Emergence of Foresight Activities in Swedish Government Authorities*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:6**
Thalberg, Sara, *Childbearing of students. The case of Sweden*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:7**
Baroni, Elisa; Žamac, Jovan & Öberg, Gustav, *IFSIM Handbook*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:8**
Lundqvist, Torbjörn, *Socialt kapital och karteller*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:9**
Hernández Ibarzábal, José Alberto, *Energy policy and regulatory challenges in natural gas infrastructure and supply in the energy transition in Sweden*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:10**
Lundqvist, Torbjörn, *Strategisk omvärldsanalys vid myndigheter*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:11**
Minas, Renate, *Activation in integrated services?. Bridging social and employment services in European countries*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:12**
Bohman, Samuel, *Omvärldsanalys i statliga myndigheter. Framväxt, organisation och arbetsmetoder*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:13**
Blomqvist, Paula & Larsson, Jakob, *Towards common European health policies. What are the implications for the Nordic countries?*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:14**
Elowsson, Maria, *Service utan lokal närvaro?. Förändringar av statlig direktservice i Dalarnas län under 2000-talet*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:15**
Ström, Sara, *Housing and first births in Sweden, 1972-2005*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:16**
Gartell, Marie. *Stability of college rankings. A study of relative earnings estimates applying different methods and models on Swedish data*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:17**
Alm, Susanne. *Social mobilitet och yrkestillfredsställelse – spelar mamma och pappa någon roll?*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:18**
Hallberg, Daniel. *Balansen mellan de unga och de gamla. Intergenerationella resursomfördelningar och en åldrande befolkning*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:19**
Johannesson, Livia. *Könsperspektiv inom framtidsstudier. En studie av tidskriften Futures: the journal of policy, planning and futures studies 1968-2008*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:20**
Nilsson, Anders & Estrada, Felipe. *Kriminalitet och livschanser. Uppväxtvillkor, brottslighet och levnadsförhållanden som vuxen*

- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:21**
Östh, John; van Ham, Maarten & Niedomysl, Thomas. *The geographies of recruiting a partner from abroad. An exploration of Swedish data*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:1**
Meagher, Gabrielle & Szebehely, Marta. *Private financing of elder care in Sweden. Arguments for and against*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:2**
Niedomysl, Thomas & Amcoff, Jan. *Is there a hidden potential for rural population growth in Sweden?*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:3**
Gartell, Marie. *The College-to Work Transition during the 1990s. Evidence from Sweden*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:4**
Esser, Ingrid & Ferrarini, Tommy. *Family Policy, Perceived Stress and Work-Family Conflict. A Comparative Analysis of Women in 20 Welfare States*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:5**
Baroni, Elisa. *Effects of Sharing Parental Leave on Pensioners' Poverty and Gender Inequality in Old Age. A Simulation in IFSIM*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:6**
Korpi, Martin & Abbasoğlu Ösgören, Ayse. *Does Immigration Hurt Low Income Workers?. Immigration and Real Wage Income below the 50th Percentile, Sweden 1993-2003*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:7**
Montanari, Ingalill & Nelson, Kenneth. *Health Care Developments in EU Member States. Regressing Trends and Institutional Similarity?*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:8**
Kumlin, Johanna. *Har kvinnor och män blivit mer jämnt fördelade över yrken, organisationer och arbetsplatser i Sverige under perioden 1990-2003?*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:9**
Minas, Renate. *(Re)centralizing tendencies within Health Care Services. Implementation of a new idea?*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:10**
Mkandawire, Thandika. *On Tax Efforts and Colonial Heritage in Africa*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:11**
Kuivalainen Susan and Nelson, Kenneth. *The Nordic welfare model in a European perspective*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:12**
Strömblad, Per and Bengtsson, Bo. *Political Participation of Ethnic Associations. Exploring the Importance of Organisational Level Differences in Resources, Motivation and Recruitment Networks*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:13**
Alm, Susanne; Bäckman, Olof; Gavanoas, Anna och Kumlin, Johanna. *Utsatthetens olika ansikten. Begreppsöversikt och analys*
- **Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2010:14**
Lundqvist, Torbjörn. *Visioner om IKT i arbetslivet. Från distansarbete till arbete när som helst och var som helst?*