

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är minimiförmåner

Försäkringskassans ställningstagande

1. När sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning (GSA) ska samordnas enligt förordning 883/2004¹ är förmånerna att anses som sådana invaliditetsförmåner som också är minimiförmåner.
2. GSA ska samordnas som minimiförmåner för ersättning som avser tid från och med januari 2018. För ersättning som avser tid före januari 2018 ska GSA samordnas på det sätt som Försäkringskassan hittills har tillämpat.
3. GSA ska exporteras inom EU/EES och Schweiz.
4. Beräkningen av inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning (ISA) påverkas inte av att GSA är minimiförmåner.

Bakgrund och överväganden

Bakgrund och behov av klargörande

Med minimiförmåner menas sådana förmåner som avses i artikel 58 i förordning 883/2004. Frågan om en förmån är en minimiförmån eller inte påverkar hur förmånen ska beräknas när förordningen är tillämplig.

EU-domstolen har i målet *Zaniewicz-Dybeck* (C-189/16, EU:C:2017:946) gjort bedömningen att den svenska garantipensionen är en minimiförmån.

I SOU 2019:53 gjordes bedömningen att även GSA är minimiförmåner och att minimiförmåner inte behöver exporteras, dvs. betalas ut till personer som är bosatta i en annan medlemsstat². Försäkringskassan delade utredningens

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

² Med medlemsstater menas i detta rättsliga ställningstagande de länder som omfattas av förordning 883/2004, dvs. EU/EES och Schweiz.

bedömning att GSA är minimiförmåner, men påtalade i remissvaret att det är möjligt att göra en annan tolkning avseende exporten.³

Den 2 juni 2022 beslutade regeringen om Sveriges förklaring i enlighet med artikel 9 i förordning 883/2004, den så kallade lagstiftningsförteckningen.⁴ I förteckningen anges GSA som både förmåner vid invaliditet och som sådana minimibelopp som avses i artikel 58 i förordning 883/2004.

Rättsläget när det gäller samordningen av GSA enligt förordning 883/2004 är oklart och behöver därför klargöras i ett rättsligt ställningstagande.

Överväganden

Allmänt om samordning enligt förordning 883/2004

Förordning 883/2004 har till syfte att samordna medlemsstaternas nationella socialförsäkringslagstiftning. För att kunna samordna olika länders nationella system finns det bestämmelser som innebär en utvidgad eller inskränkt tillämpning av vad som gäller i respektive lands nationella lagstiftning. För Försäkringskassan innebär det att sådana bestämmelser gäller före socialförsäkringsbalken (SFB) och annan lagstiftning om socialförsäkring som ingår i förordningens tillämpningsområde.

I artikel 58 finns bestämmelsen om minimiförmåner.

Artikel 58

Beviljande av ett tillägg

1. En förmånstagare på vilken detta kapitel är tillämpligt får, i den medlemsstat där denne är bosatt och enligt vars lagstiftning en förmån utges till honom, inte tilldelas ett lägre förmånsbelopp än det minimibelopp som har fastställts enligt denna lagstiftning för en försäkrings- eller bosättningsperiod som motsvarar alla de försäkringsperioder som enligt detta kapitel har beaktats för utbetalningen.
 2. Den behöriga institutionen i den medlemsstaten skall under hela den tid personen är bosatt inom statens territorium betala ut ett tillägg till denne motsvarande skillnaden mellan det totala förmånsbelopp som skall utbetalas enligt detta kapitel och minimibeloppet.
-

³ Se Försäkringskassans remissyttrande den 23 mars 2020 över SOU 2019:53 Grundpension, dnr 432-2020.

⁴ Förklaring från Sverige i enlighet med artikel 9 i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, dnr S2022/02511.

Beslutsdatum
2022-09-09Vår beteckning
Dnr 2021/015498
Serienummer
2022:09*Vad kännetecknar en minimiförmån?*

EU-domstolen har uttalat att det är fråga om en minimiförmån ”när lagstiftningen i bosättningsstaten innehåller en specifik garanti som ska tillförsäkra dem som åtnjuter sociala trygghetsförmåner en minimiinkomst som överstiger storleken på de förmåner som de hade kunnat göra anspråk på enbart med stöd av fullgjorda försäkringsperioder och erlagda avgifter”.⁵ Att en minimiförmån ska innehålla en specifik garanti innebär inte att det måste vara ett specifikt belopp som gäller för alla. Det kan finnas mer än ett specifikt belopp med olika kvalifikationsvillkor i samma lagstiftning.⁶

Syftet med artikel 58 är att garantera bosättningsstatens minimibelopp till den som annars, på grund av kortare försäkringsperioder i medlemsstaterna, helt hade saknat ersättning eller fått en låg ersättning. Bosättningsmedlemsstaten ska därför, efter att ha beaktat samtliga intjänade försäkringsperioder inom EU, ge ut en sådan minimiförmån som den nationella lagstiftningen föreskriver.⁷

I målet Zaniewicz-Dybeck anges syftet med den svenska garantipensionen vara att tillförsäkra de försäkrade en skälig levnadsnivå på så sätt att de garanteras en minimiinkomst som är större än det belopp som de skulle ha fått om de bara fick inkomstgrundad inkomstpension då den är för låg eller till och med obefintlig. Utifrån framför allt detta uttalade syfte kom EU-domstolen fram till att garantipensionen var en minimiförmån.⁸

Stämmer GSA in på kriterierna för minimiförmåner?

Vid samordning enligt förordning 883/2004 räknas GSA som förmåner vid invaliditet.⁹ Kapitel 4 i förordningen är därför tillämpligt för förmånerna. Invaliditetsförmåner som är beroende av försäkrings- eller bosättningsperioder, såsom GSA, hanteras dock enligt kapitel 5, där bland annat artikel 58 finns (se artikel 46).

Utifrån de tidigare avgörandena från EU-domstolen¹⁰ drog Försäkringskassan slutsatsen att GSA inte var minimiförmåner. Inte heller den svenska garantipensionen sågs som en minimiförmån innan EU-

⁵ Se målet Zaniewicz-Dybeck, punkt 45, och målet Browning (C-22/81, EU:C:1981:316), punkt 15.

⁶ Se SOU 2019:53 s. 115 och målet Stinco och Panfilo (C-132/96, EU:C:1998:247) samt målet Koschitzki (C-30/04, EU:C:2005:492).

⁷ Kommissionens förarbeten till artikel 50 i 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 (Kom 1966[8]) och målet Zaniewicz-Dybeck, punkterna 44 och 46.

⁸ Se punkterna 44 och 46.

⁹ Se artikel 3.1 c och Förklaring från Sverige i enlighet med artikel 9 i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, dnr S2022/02511.

¹⁰ Målet Torri (C-64/77, EU:C:1977:197) och målet Browning.

Beslutsdatum
2022-09-09Vår beteckning
Dnr 2021/015498
Serienummer
2022:09

domstolens dom i målet Zaniewicz-Dybeck. Frågan uppkom då om detta avgörande ändrar synen på GSA.

GSA är grundskyddet i det svenska systemet vid invaliditet, på samma sätt som garantipensionen är grundskyddet i den allmänna ålderspensionen.¹¹ GSA lämnas till en försäkrad som saknar inkomstrelaterad ersättning, eller vars inkomstrelaterade ersättning understiger garantinivån (35 kap. 2 § SFB). Syftet med GSA stämmer därmed in på den beskrivning av syftet med garantipensionen som anges i målet Zaniewicz-Dybeck. Även utformningen av bestämmelserna om att rätten till förmånerna tjänas in genom anknytning till Sverige, dvs. genom bosättning, är i huvudsak densamma för garantipension och GSA. Förmånerna är även skattefinansierade. Därtill kommer att GSA numera är angiven som minimibelopp i den svenska lagstiftningsförteckningen.

Mot denna bakgrund ska GSA anses vara minimiförmåner vid samordning enligt förordning 883/2004.¹²

Vad innebär detta för beräkningen av GSA för personer som är bosatta i Sverige?

Av målet Zaniewicz-Dybeck framgår att en minimiförmån ska beräknas enligt bestämmelserna i artikel 58, jämförda med bestämmelserna i nationell lagstiftning, dock utan tillämpning av nationella bestämmelser angående pro rata-beräkning.

Detta innebär att när en person är bosatt i Sverige ska alla perioder inom EU/EES och Schweiz beaktas vid beräkningen av minimibeloppet. När Försäkringskassan tillämpar 35 kap. 20 § SFB ska alltså även perioder i andra medlemsstater tas med vid beräkningen.

Av Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) avgörande HFD 2018 ref. 38 framgår att det inte finns något hinder mot att tillämpa bestämmelsen i 35 kap. 22 § SFB. Detta innebär att både svensk ISA och utländska invaliditetsförmåner som inte är att likställa med garantiersättning kan dras av från minimibeloppet. Detta avdrag kan i vissa fall leda till att den försäkrades GSA blir lägre än vad den skulle ha blivit med dagens sätt att beräkna.

Samordningen gäller ersättning som avser tid från och med januari 2018 Försäkringskassan har fram till nu tillämpat den beräkning som ansetts vara rätt utifrån tidigare förarbeten¹³. Denna tillämpning ifrågasattes inte heller av domstolarna innan EU-domstolens dom i målet Zaniewicz-Dybeck.

¹¹ Se prop. 2000/01:96, s. 78 och 102 ff. Jämför 55 kap. 8 § SFB.

¹² Se även SOU 2019:53 s. 154 ff. där domens räckvidd och omfattning i förhållande till sjuk- och aktivitetsersättning beskrivs.

¹³ Se prop. 2000/01:96, s. 105.

Rättsläget kan därför anses ha ändrats genom den domen.¹⁴ GSA är en månadsersättning.¹⁵ Den första månaden efter EU-domstolens dom är januari 2018. Samordningen av GSA som minimiförmåner ska därför endast gälla sådan ersättning som avser tid från och med januari 2018. För ersättning som avser tid före januari 2018 ska samordningen ske på det sätt som Försäkringskassan hittills har gjort.

Ska GSA exporteras till andra medlemsstater?

GSA är både invaliditetsförmåner och minimiförmåner.¹⁶ Invaliditetsförmåner omfattas av artikel 7, den bestämmelse som säger att en ersättning inte får minskas, ändras, hållas inne, dras in eller förverkas bara för att en person bor i en annan medlemsstat. Artikel 7 är dock inte tillämplig om annat föreskrivs i förordningen. Det finns ett generellt undantag för de särskilda icke-avgiftsfinansierade förmånerna som regleras i artikel 70 och som anges i bilaga X. GSA är inte sådana förmåner som regleras i artikel 70. Frågan blir då om lydelsen i artikel 58 innebär att GSA undantas från huvudregeln om export.

Det framgår av lydelsen i artikel 58 att det tillägg som ska beräknas enligt bestämmelsen, dvs. skillnaden mellan minimibeloppet och det totala beloppet av partiella förmåner från alla medlemsstater, bara ska betalas ut när personen bor i medlemsstaten.¹⁷ Frågan om en minimiförmån kan exporteras har dock än så länge inte prövats av HFD eller EU-domstolen.¹⁸ Målet Zaniewicz-Dybeck rörde en person som var bosatt i den behöriga medlemsstaten. Frågan om export av förmånen var därför inte aktuell i det målet.

¹⁴ Jämför HFD 2022 ref. 9 och Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande (PRS 2018:6) *Omprövning av beslut om garantipension till ålderspension för personer födda år 1938 eller senare och av beslut om garantipension till omställningspension, till beräkning i enlighet med EU-domstolens dom i mål C-189/16 och Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 4078-14.*

¹⁵ Se 36 kap. 29 § SFB.

¹⁶ För att förordningen ska kunna tillämpas på en förmån måste den tillhöra något av de sakområden som anges i artikel 3.1. Som framgår ovan är GSA förmåner vid invaliditet, artikel 3.1 c. Detta gäller alltså även om förmånerna också är minimiförmåner. Se även Förklaring från Sverige i enlighet med artikel 9 i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, dnr S2022/02511.

¹⁷ Jämför Fuchs & Cornelissen, *EU Social Security Law – A commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, 2015, s. 367. Med partiella förmåner menas här de förmåner som varje medlemsstat där en person varit försäkrad ska betala till personen, enligt reglerna i kapitel 5 i förordning 883/2004.

¹⁸ I målen Stinco och Panfilo (C-132/96, EU:C:1998:247) samt Koschitzki (C-30/04, EU:C:2005:492) prövades hur minimiförmånen påverkade det teoretiska beloppet. Den minimiförmån som var aktuell i målen var en särskild icke-avgiftsfinansierad förmån, så export var inte aktuell. Domstolen uttalade även att möjligheten att exportera en förmån såsom det tillägg som föreskrevs i italiensk lagstiftning inte hade något samband med frågan om fastställande av det teoretiska beloppet för en pension.

En möjlig tolkning är att GSA är detsamma som det tillägg som avses i artikel 58 eftersom GSA kan sägas vara ett tillägg till ISA. En sådan tolkning skulle alltså innebära att GSA inte kan exporteras, eftersom tillägget bara ska betalas ut så länge personen bor i medlemsstaten.¹⁹ Det sätt som HFD beskriver beräkningen av garantipensionen skulle kunna tyda på att GSA ska ses som det tillägg som avses i artikel 58. Även EU-domstolens uttalanden om att en minimiförmån inte ska beräknas med stöd av förordningens eller medlemsstatens bestämmelser om pro rata-beräkning skulle kunna tala för att GSA inte ska exporteras. Domstolarnas beskrivningar av beräkningen bygger dock på förutsättningen att personen är bosatt i Sverige, vilket gör det svårt att veta hur garantipensionen skulle kunna beräknats och samordnats om personen bott i en annan medlemsstat.

En annan möjlig tolkning är att artikel 58 anger hur beräkningen av en minimiförmån ska göras i en viss situation, dvs. när personen är bosatt i den behöriga medlemsstaten. Tillägget enligt artikel 58 är alltså ett resultat av den beräkning som ska göras enligt artikeln. Tillägget räknas fram på ett annat sätt än både den nationellt beräknade och den pro rata-beräknade förmånen. Detta talar emot att GSA är detsamma som det tillägg som avses i artikel 58. Rubriken på artikel 58 är ”Beviljade av ett tillägg”, vilket talar för att det är just en särskild situation när ett tillägg ska betalas ut som regleras här. Detta kan jämföras med t.ex. rubrikerna i artikel 52 ”Beviljade av förmåner” och i artikel 70 ”Allmän bestämmelse”.

Exportabilitetsprincipen är en av de grundläggande principerna i förordning 883/2004 och framgår även direkt av Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artikel 48). Principen syftar till att säkra den fria rörligheten.²⁰ En tolkning som innebär att artikel 58 är tillämplig även när personen inte är bosatt i Sverige och som innebär att GSA aldrig kan exporteras främjar inte den fria rörligheten. Vidare framgår det inte uttryckligen av artikel 58 eller resten av förordningen att artikel 7 eller resterade artiklar i kapitel 5 inte skulle vara tillämpliga när personen inte är bosatt i Sverige.

Som anges ovan är syftet med artikel 58 att garantera bosättningsstatens minimibelopp till den som annars, på grund av kortare försäkringsperioder i medlemsstaterna, helt hade saknat ersättning eller fått en låg ersättning. Tanken är därmed att personen inte ska hamna i ett sämre läge på grund av att han eller hon utövat sin rätt till fri rörlighet. Denna tanke framgår även av själva beräkningen där alla perioder inom medlemsstaterna beaktas som om de vore fullgjorda i den aktuella medlemsstaten. Även såväl syftet med artikel 58 som dess konstruktion talar alltså för en tolkning som främjar den fria rörligheten. Mot denna bakgrund anser Försäkringskassan att artikel 58 reglerar hur GSA ska beräknas när personen är bosatt i Sverige, men inte

¹⁹ Jämför SOU 2019:53, s. 88 och 131 ff., samt prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 11, s. 30 ff.

²⁰ Fuchs & Cornelissen, EU Social Security Law – A commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009, 2015, s. 129.

Beslutsdatum
2022-09-09Vår beteckning
Dnr 2021/015498
Serienummer
2022:09

hur förmånerna ska samordnas och beräknas när personen bor i en annan medlemsstat.

Detta innebär att GSA ska exporteras i enlighet med artikel 7 och att förmånerna då ska pro rata-beräknas enligt artiklarna i kapitel 5 om personen har perioder från flera medlemsländer.

Ifall personen inte har några perioder att samordna exporteras den nationellt beräknade förmånen. Både den pro rata-beräknade och den nationellt beräknade förmånen räknas fram på ett annat sätt än tillägget i artikel 58. Det är alltså inte tillägget som exporteras, utan förmånerna såsom de ska beräknas när personen inte bor i Sverige.

Påverkas beräkningen av ISA av att GSA är minimiförmåner?

EU-domstolen har i två mål, Stinco och Panfilo samt Koschitzki, uttalat att minimiförmånen ska beaktas vid beräkning av *det teoretiska beloppet*. Det teoretiska beloppet är den första delen i en pro rata-beräkning, se artikel 52.1 b i. Det teoretiska beloppet ligger sedan till grund för *det faktiska beloppet*, som motsvarar medlemsstatens andel av det totala antalet år inom EU/EES och Schweiz, se artikel 52.1 b ii.

I målen var förmånerna uppbyggda på ett sådant sätt att om personerna hade fullgjort alla sina perioder i den aktuella staten, dvs. arbetat hela sina yrkesliv i den staten, så hade ett tilläggsbelopp beviljats för att nå upp till minimipensionen. Den aktuella minimipensionen var en särskild icke-avgiftsfinansierad förmån.²¹ Som framgår ovan är GSA inte sådana särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner som var aktuella i målen. Av den anledningen kan det vara svårt att dra säkra slutsatser när det gäller beräkningen.²²

Syftet med det teoretiska beloppet är att det ska motsvara det belopp personen skulle ha fått om alla perioder var svenska, dvs. vad personen skulle ha fått ifall personen inte varit i någon gränsöverskridande situation. Det teoretiska beloppet ska räknas ut enligt nationell lag.²³ Skyldigheten att beakta tillägget innebär inte att det föreligger en skyldighet att ge tillägget ett annat innehåll än det som det har enligt nationell lagstiftning.²⁴

²¹ Av målet Koschitzki framgår även att ifall man inte hade haft rätt till minimiförmånen p.g.a. för höga inkomster så behöver minimiförmånen inte beaktas vid beräkningen av det teoretiska beloppet.

²² Jämför även SOU 2019:53, s. 126. Samordningsbestämmelserna har även ändrats sedan avgörandena och särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner kan inte längre vara minimiförmåner.

²³ Se Fuchs & Cornelissen, EU Social Security Law – A commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009, 2015, s. 353.

²⁴ Målet Koschitzki, punkt 31.

GSA är baserad på bosättningsperioder. Det framgår av artikel 52.1 b i att beräkningen av det teoretiska beloppet görs utifrån försäkrings- och/eller bosättningsperioder. Förordningen godkänner alltså både bosättningsperioder och försäkringsperioder som grund för pro rata-beräkningen. ISA bör därför beräknas som om personen endast varit yrkesverksam i Sverige och GSA bör på motsvarande sätt beräknas utifrån bosättningsperioder, dvs. som om personen endast varit bosatt i Sverige. Att beräkna GSA på detta sätt blir dock endast aktuellt när personen är bosatt i en annan medlemsstat, eftersom beräkningen av GSA när personen är bosatt i Sverige ska göras enligt svensk lag med beaktande av artikel 58, se ovan.

GSA är inte heller ett tillägg i den meningen att ISA höjs till en viss garantinivå, även om GSA kan sägas fungera som ett tillägg till ISA eftersom GSA utgår när ISA är låg eller obefintlig. Det förmånsbelopp som räknas fram för ISA påverkas alltså inte av GSA, utan tvärtom påverkas GSA av den ISA som personen har rätt till. Det finns i nationell rätt inte något stöd för att fastställa ISA till ett högre belopp än 64,7 procent av antagandeinkomsten. Även lydelsen av artikel 52.1 b kan sägas tala emot detta, eftersom det där framgår att om förmånsbeloppet enligt den nationella lagstiftningen inte är avhängigt av de fullgjorda periodernas längd ska detta belopp betraktas som teoretiskt belopp. ISA är en sådan förmån och det teoretiska beloppet av ISA är därför 64,7 procent av antagandeinkomsten.

Mot denna bakgrund gör Försäkringskassan bedömningen att det teoretiska beloppet av ISA inte påverkas av att GSA ska samordnas som minimiförmåner.

Aktuella bestämmelser, rättspraxis m.m.

Artikel 7 och 58 i förordning 883/2004

35 kap. 20 och 22 §§ SFB

Förklaring från Sverige i enlighet med artikel 9 i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, dnr S2022/02511

EU-domstolens avgöranden i målen Torri (C-64/77), Browning (C-22/81), Stinco och Panfilo (C-132/96), Koschitzki (C-30/04), samt Zaniewicz-Dybeck (C-189/16)

HFD 2018 ref. 38

Beslutsdatum
2022-09-09

Vår beteckning
Dnr 2021/015498
Serienummer
2022:09

Marie Axelsson

Ulrica Svedell
Ida Frithiof
Emma Holm