

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz

(S2018/02703/SF)

Sammanfattning

Försäkringskassan är tveksam till bedömningen om att sammanläggningsprincipen inte kommer att vara tillämplig vid bedömningen av rätten till garantipension för personer bosatta i andra medlemsländer och föreslår att kommande utredning tydliggör vad som de facto gäller.

I promemorian dras slutsatsen att sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning inte bör anses vara minimiförmåner. Försäkringskassan föreslår att frågan lyfts till den kommande utredningen eftersom det finns en hel del som talar för att sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning kan anses vara minimiförmåner.

Avsnitt 4.1 Fortsatt möjlighet till utbetalning av garantipension vid bosättning i EU-/EES-länder och Schweiz

Sammanläggningsprincipen

I promemorian anges att rätten att få garantipension utbetald vid bosättning utomlands framöver kommer att grunda sig helt på nationell lagstiftning och att sammanläggningsprincipen i förordning 883/2004 därför inte kommer att vara tillämplig vid bedömningen av rätten till garantipension för personer bosatta i andra medlemsländer (s. 17 f.). Försäkringskassan är tveksam till detta resonemang.

Det är förvisso riktigt att EU-domstolens klassificering av garantipensionen innebär att förordningen inte ställer krav på att förmånen ska kunna exporteras. Den nationella lagstiftaren kan ändå välja att betala ut förmåner till personer bosatta i andra medlemsländer. Detta kan dock inte anses innebära att man därigenom inte behöver tillämpa de andra generella principerna i förordningen, såsom sammanläggning. Ett sådant synsätt bör endast vara möjligt om det handlar om en förmån som inte alls omfattas av förordningens sakområde.

En jämförelse kan göras med de s.k. särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmånerna som regleras i artikel 70 i förordningen. Dessa är också undantagna från kravet på exportabilitet, men övriga principer i förordningen måste iakttas. I promemorian anges att boende i Sverige som kommer att få sin garantipension

beviljad som en minimiförmån med stöd av sammanläggningsprincipen kan uppfylla kravet på tre års försäkringstid, under förutsättning att det finns minst ett år med försäkringstid i Sverige och ytterligare två år inom EU/EES. Själva rätten till förmånen bör fastställas på samma sätt oavsett om personen sedan bor i Sverige eller i ett annat medlemsland. Det är rätten till utbetalning vid utlandsvistelse som regleras enbart genom nationell lagstiftning.

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning

I promemorian görs bedömningen att sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning inte bör anses vara minimiförmåner i den mening som avses i de EU-rättsliga bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen (s. 15 [sista stycket], s. 18 [sista stycket] och s.19). Promemorian tar upp det som talar för den bedömningen men tar inte upp det som talar emot bedömningen. Med anledning av detta vill Försäkringskassan framföra följande synpunkter.

Ska artikel 58 i förordning 883/2004 tillämpas även avseende invaliditetsförmåner?

Artikel 58 om minimiförmåner tillhör kapitel 5 i avdelning III som samordnar Ålders- och efterlevandepensioner. Detta kapitel är dock ”i tillämpliga delar” tillämpligt även på invaliditetsförmåner enligt typ B-lagstiftning, såsom svensk sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning (GSA).

Genom orden ”i tillämpliga delar” är det, såsom anförs i promemorian, inte helt tydligt om artikel 58 ska tillämpas även avseende invaliditetsförmåner. Såvitt framkommit var dock avsikten med artikeln att den även skulle tillämpas avseende sådana förmåner (se kommissionens uttalande angående artikelns ursprung i avgörandet C-64/77 Torri, ”*This provision will be applicable by the institutions of the ... countries whose legislation ... lays down a minimum for invalidity, old-age and survivors' pensions*”; se även generaladvokatens förslag till avgörandet i målet C-325/93 Del Grosso, punkt 18, av vilket framgår att kapitel 5 är analogt tillämpligt på invaliditetsförmåner enligt typ B-lagstiftning). Av EU-domstolens praxis framkommer inte heller något som talar emot att artikel 58 ska tillämpas även avseende invaliditetsförmåner. Flera andra medlemsstater har även i sina förklaringar enligt artikel 9 i förordning 883/2004 anmält invaliditetsförmåner som minimiförmåner.

Det kan även tilläggas att i den engelska versionen av förordningen används istället för orden ”i tillämpliga delar” orden ”mutatis mutandis”. Vid analogiresonemang brukar mutatis mutandis innebära ”med de förändringar som kan vara påkallade”. Syftet med orden ”i tillämpliga delar” bör alltså inte anses vara att vissa artiklar i kapitel 5 inte alls ska tillämpas, utan att de ska anpassas till den analoga situationen.

Mot denna bakgrund gör Försäkringskassan bedömningen att det finns mycket som talar för att artikel 58 ska tillämpas även avseende invaliditetsförmåner.

Kan sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning anses vara en minimiförmån?

Av EU-domstolens praxis framgår 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 (C-22/81 Browning, punkt 15).

I avgörandet C-189/16 Boguslawa Zaniewicz-Dybeck motiverade EU-domstolen sin bedömning om att garantipensionen är en minimiförmån utifrån syftet med förmånen. Syftet är 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 pension då den är för låg eller till och med obefintlig (punkterna 44 och 46).

Syftet med GSA är mycket likt syftet med garantipensionen. GSA syftar till att tillförsäkra de försäkrade som saknar eller har rätt till endast en låg inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning ett grundskydd (se prop. 2000/01:96 s. 107). Garantipensionen är alltså grundskyddet i det allmänna ålderspensionssystemet, medan GSA är grundskyddet vid invaliditet. Såväl garantipensionen som GSA är skattefinansierade förmåner som baseras på bosättning. Förmånerna beräknas vidare i princip på samma sätt.

Främst mot bakgrund av de båda förmånernas lika syfte, men även med tanke på att de beräknas i princip på samma sätt, anser Försäkringskassan att mycket talar för att även GSA bör anses utgöra en minimiförmån.

Slutsats

Försäkringskassan anser att det även finns mycket som talar för att GSA kan anses utgöra en sådan minimiförmån som avses i artikel 58. Frågan bör omfattas av den utredning som ska tillsättas.

Beslut i detta ärende har fattats av tillförordnade generaldirektören Maria Hemström-Hemmingsson i närvaro av rättschefen Eva Nordqvist, avdelningschefen Marie Axelsson och rättsliga experten Linda Svärd, den senare som föredragande.

Maria Hemström-Hemmingsson

Linda Svärd