

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
5404-08

meddelad i Stockholm den 3 juli 2012

KLAGANDE

Försäkringskassan
103 51 Stockholm

MOTPART

AA

Ombud:

Advokat Ida Otken Eriksson
Advokatfirman Öberg & Associés AB
Box 2098
103 13 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 24 juni 2008 i mål nr 1100-08

SAKEN

Föräldrapenning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet och förklarar att AA har rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå beräknad i enlighet med vad som anges i sista stycket under rubriken Skälen för avgörandet.

Dok.Id 120773

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

BAKGRUND OCH YRKANDEN

AA bosatte sig i Schweiz i januari 1994. Hon arbetade där till dess att hon den 19 mars 2002 fick en dotter. Familjen flyttade till Sverige den 1 september 2002. AA tog då ingen ny anställning här utan var ledig från förvärvsarbete för att ta hand om dottern. Hon begärde föräldrapenning på sjukpenningnivå fr.o.m. den 16 mars 2003 beräknad med utgångspunkt i den inkomst hon hade haft från arbetet i Schweiz.

Försäkringskassan beslutade att betala ut föräldrapenning endast på grundnivå. Som skäl anfördes att AA inte uppfyllde villkoret i 4 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, att under minst 240 dagar i följd före barnets födelse ha varit försäkrad för en sjukpenning som överstiger lägstnivån. Enligt kassan krävdes att åtminstone den sista dagen av 240-dagarsperioden fullgjorts i Sverige.

AA:s överklagande av kassans beslut avlogs av länsrätten. AA överklagade länsrättens dom till kammarrätten som biföll överklagandet. Kammarrätten förklarade att hon skulle anses ha fullgjort kvalifikationstiden i 240-dagarsregeln genom sin försäkringsperiod i Schweiz samt att hon skulle tillgodoräknas en ersättning över grundnivån baserad på förvärvsarbetet i Schweiz.

I överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen har Försäkringskassan yrkat att kammarrättens dom ska upphävas och länsrättens dom och Försäkringskassans beslut fastställas.

AA har bestridit bifall till överklagandet.

RÄTTSLIG REGLERING

I 4 kap. 6 § andra stycket AFL anges att föräldrapenning för de första 180 dagarna utges med belopp som motsvarar föräldrarnas sjukpenning, om föräldern under

Mål nr
5404-08

minst 240 dagar i följd före barnets födelse har varit försäkrad för en sjukpenning över lägstanivån. Föräldrapenning för de första 180 dagarna utges dock alltid lägst med ett belopp motsvarande grundnivån.

Sjukpenning beräknas med utgångspunkt i sjukpenninggrundande inkomst, vilket enligt 3 kap. 2 § första stycket AFL är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete här i landet. Under tid som en förälder är helt eller delvis ledig från förvärvsarbete för vård av barn som inte har fyllt ett år får dock, enligt 3 kap. 5 § tredje stycket 5, den sjukpenninggrundande inkomsten sänkas lägst till vad den skulle ha varit närmast dessförinnan om Försäkringskassan då känt till samtliga förhållanden. När det gäller rätt till föräldrapenning utsträcks denna skyddstid ytterligare ett år enligt 4 kap. 6 § femte stycket och gäller alltså till dess barnet fyllt två år.

Lagen om allmän försäkring är upphävd, men är tillämplig i målet enligt 1 kap. 3 § lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken.

Motsvarande bestämmelser finns numera i 12 kap. 27 och 35 §§, 25 kap. 2 § och 26 kap. 15 § socialförsäkringsbalken.

Mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, gäller sedan den 1 juni 2002 ett avtal om fri rörlighet för personer. Av artikel 1 i avtalets bilaga II följer att rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen är tillämplig på de i målet aktuella förhållandena.

I artikel 3.1 i förordningen, som har rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs att om något annat inte följer av de särskilda bestämmelserna i förordningen har personer, som är bosatta inom en medlemsstats territorium och för vilka förordningen gäller, samma skyldigheter och rättigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.

Artikel 72 i förordningen, som gäller familjeförmåner, har rubriken ”Sammanläggning av försäkringsperioder, anställningsperioder eller perioder av verksamhet som egenföretagare”. I artikeln anges att om lagstiftningen i en medlemsstat för rätt till förmåner ställer krav på fullgjorda försäkrings- eller anställningsperioder så ska den behöriga institutionen i den staten i nödvändig utsträckning beakta försäkrings- och anställningsperioder som har fullgjorts i en annan medlemsstat som om dessa perioder hade fullgjorts enligt den lagstiftning som denna tillämpar.

FRÅGAN I MÅLET

Frågan i målet är om AA har rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå och hur föräldrapenningen i så fall ska beräknas.

För att hon ska ha rätt till sådan föräldrapenning fordras att kravet i 4 kap. 6 § andra stycket AFL, dvs. att hon under minst 240 dagar i följd före barnets födelse ska ha varit försäkrad för en sjukpenning över lägstanivån, är uppfyllt genom hennes arbete i Schweiz.

Om så anses vara fallet måste vidare avgöras hur ersättningen ska beräknas, dvs. vilken sjukpenninggrundande inkomst hon ska anses ha vid tillämpning av bestämmelserna om föräldrapenning. Eftersom hon inte hade något arbete när hon begärde föräldrapenning kan den sjukpenninggrundande inkomsten inte fastställas enligt huvudregeln i 3 kap. 2 § första stycket AFL. Frågan är om man i stället kan tillämpa bestämmelserna om skydd för den sjukpenninggrundande inkomsten i 3 kap. 5 § tredje stycket 5 och 4 kap. 6 § femte stycket, och alltså beräkna föräldrapenningen utifrån den inkomst hon hade före föräldraledigheten, samt därvid beakta arbetet i Schweiz.

FRÅGOR TILL EU-DOMSTOLEN OCH DOMSTOLENS SVAR

Högsta förvaltningsdomstolen beslutade den 19 maj 2010 att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen ställde följande frågor.

1. Innebär unionsrätten, särskilt avtalet med Schweiz om fri rörlighet för personer och artikel 72 i förordning 1408/71, att en kvalifikationstid för att erhålla familjeförmån i form av inkomstrelaterad ersättning för vård av barn i sin helhet kan fullgöras genom arbete och försäkring i Schweiz?

2. Innebär unionsrätten, särskilt avtalet med Schweiz om fri rörlighet för personer samt artiklarna 3.1 och 72 i förordning 1408/71, att inkomster som intjänats i Schweiz ska jämföras med inhemska inkomster vid bedömning av rätt till familjeförmån i form av inkomstrelaterad ersättning för vård av barn?

EU-domstolen meddelade dom den 15 december 2011 (mål C-257/10) och besvarade frågorna enligt följande.

1. Artikel 8 c i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer, undertecknat i Luxemburg den 21 juni 1999, och artikel 72 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, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1386/2001 av den 5 juni 2001, ska tolkas så, att när det enligt en nationell lagstiftning krävs att försäkringsperioder, anställningsperioder eller perioder som egenföretagare har fullgjorts för förvärv av rätt till en familjeförmån, som den som avses i det nationella målet, är den behöriga institutionen i en medlemsstat skyldig att för detta ändamål beakta sådana perioder som i sin helhet har fullgjorts i Schweiziska edsförbundet.

2. Artikel 8 a i avtalet och artiklarna 3.1, 23.1, 23.2 och 72 i, samt avsnitt N.1 i bilaga VI till, förordning nr 1408/71, i dess lydelse enligt förordning nr 1386/2001, ska tolkas så, att när storleken på en familjeförmån, som den som avses i det nationella målet, ska fastställas enligt reglerna om sjukförsäkring, ska detta belopp – när det ska utges till en person som har fullgjort hela den period av förvärvsarbete som krävs för att förvärva rätt till denna förmån på den andra

avtalsslutande partens territorium – beräknas med hänsyn till inkomsten för en person vars yrkeserfarenhet och yrkeskvalifikationer är jämförbara med sökandens och som utövar ett förvärvsarbete som är jämförbart med sökandens i den medlemsstat där ansökan om denna förmån har lämnats in.

YTTRANDEN FRÅN PARTERNA EFTER EU-DOMSTOLENS DOM

Försäkringskassan anför bl.a. följande. Kassan önskar få klarhet i om beräkningen av ersättningens storlek kan göras med ledning av exempelvis lönestatistik från Statistiska centralbyrån (SCB). SCB:s lönedatabas innehåller information om genomsnittlig månadslön för en mängd olika yrkesgrupper. En tillämpning av lönedatabasen torde öka möjligheterna för den enskilde att kunna förutse storleken på föräldrapenningen.

AA anför bl.a. följande. Det skulle inte vara förenligt med EU-domstolens dom att generellt lägga SCB:s lönestatistik till grund för den aktuella beräkningen.

Försäkringskassan ska identifiera ett jämförbart förvärvsarbete och kan inte nöja sig med att lägga en genomsnittlig månadslön för en viss yrkesgrupp till grund för sin bedömning. Man måste konkret beakta den specifika yrkeserfarenhet och de särskilda yrkeskvalifikationer som personen i fråga har.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Av EU-domstolens förhandsavgörande framgår att unionsrätten innebär att hela den kvalifikationstid om 240 dagar för rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå som anges i 4 kap. 6 § andra stycket AFL kan fullgöras genom arbete i Schweiz. Av utredningen i målet framgår att AA har förvärvsarbetat i Schweiz minst 240 dagar i följd före barnets födelse. I målet har inte ifrågasatts att hennes inkomst i Schweiz åtminstone motsvarade den nivå som krävs för att vara försäkrad för en sjukpenning över lägstanivån. AA har därmed fullgjort kvalifikationstiden för rätt till föräldrapenning på sjukpenningnivå.

Mål nr
5404-08

Av förhandsavgörandet framgår vidare att unionsrätten också ställer krav på att beräkningen av sådan föräldrapenning ska, när den utges till en person som fullgjort hela kvalifikationstiden i Schweiz, göras med hänsyn till inkomsten för en person som i Sverige utövar ett förvärvsarbete som är jämförbart med sökandens. Det fordras också att jämförelsen görs med en person vars yrkeserfarenhet och yrkeskvalifikationer är jämförbara med sökandens. AAs föräldrapenning ska således baseras på en sjukpenninggrundande inkomst som fastställs med beaktande av arbetet i Schweiz i enlighet med de principer som anges i förhandsavgörandet och med tillämpning av bestämmelserna om skydd för sådan inkomst i 3 kap. 5 § tredje stycket 5 och 4 kap. 6 § femte stycket AFL. Det ankommer på Försäkringskassan att göra de beräkningar som erfordras.

Mats Melin

Gustaf Sandström

Karin Almgren

Kristina Ståhl

Helena Jäderblom

Emma Holm

Föredragande justitiesekreterare

Avd. I

Föredraget 2012-05-02