

## **Gränslös trygghet - socialförsäkringen i ett EU-perspektiv**

*Då, nu och framåt.*



# Gränslös trygghet - socialförsäkringen i ett EU-perspektiv

*Då, nu och framåt.*

*Lena Malmberg*

Författaren till denna skrift har som representant för Socialdepartementet deltagit i arbetet med att utforma ett nytt samordningssystem för social trygghet inom EU, och vill med denna skrift försöka belysa bakgrunden till samordningsreglerna på socialförsäkringens område och spegla några frågor av särskilt intresse som behandlades under förhandlingsarbetet. Med de historiska kunskaperna i bagaget har man lättare att se och analysera utvecklingen för framtiden på både kort och lång sikt. Behovet av en fortsatt genomgång mot bakgrund av en integrerad strategi för vad som är möjligt och önskvärt blir tydligt.

Skriften gör inte anspråk på att vara en fullständig beskrivning av lagstiftningsprocessen eller lagstiftningen. Fokus ligger på frågor som jag funnit vara av särskild vikt ur ett svenskt perspektiv. Urvalet har skett i samband med arbetet med att arkivera handlingar från förhandlingsarbetet. I en bilaga finns en förteckning över dessa handlingar.

Skriften vänder sig i första hand till läsare med vana att hantera hithörande spörsmål. Vissa ofta återkommande begrepp finns emellertid förklarade i en särskild förteckning.

Ett varmt tack till kollegor utom och inom departementet för givande diskussioner i dessa frågor under årens lopp och för värdefulla synpunkter på ett tidigt utkast till föreliggande skrift.

Stockholm i december 2013

### Använda förkortningar:

<b>EES</b>	Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet
<b>EEG</b>	Europeiska Ekonomiska Gemenskapen
<b>EG</b>	Europeiska Gemenskapen
<b>EU</b>	Europeiska Unionen
<b>MS</b>	Medlemsstat i Europeiska Unionen

### Vissa administrativa begrepp:

<b>Behörig/kompetent stat</b>	Den medlemsstat vars lagstiftning en person är omfattad av
<b>Behörig/kompetent myndighet</b>	Den för socialförsäkringen eller en del därav ansvariga myndigheten i den behöriga staten. I Sverige är det socialdepartementet respektive arbetsmarknadsdepartementet.
<b>Behörig/kompetent institution</b>	Den för socialförsäkringen eller en del därav ansvariga Institutionen i den behöriga staten. I Sverige Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Kronofogdemyndigheten.
<b>Europaparlamentet, (EP)</b>	beslutar om EU:s lagstiftning tillsammans med ministerrådet
<b>Europeiska ministerrådet, rådet</b>	stiftar EU:s lagar. Rådet består av ansvariga ministrar och Arbetar med olika sammansättning för olika frågor. Det för sociala samordningsfrågor ansvariga rådet är "EPSCO" (Employment, Social Policy, Health and Consumers Affairs Council)
<b>Rådsarbetsgrupp</b>	Rådets beslut om ny förordning för samordning av den sociala tryggheten förbereddes av en särskild arbetsgrupp med representanter för ländernas ständiga representationer i Bryssel, biträdda av sakkunniga från i hemlandet ansvariga departement
<b>Europiska kommissionen,</b>	föreslår nya lagar som parlamentet och rådet ska besluta om.
<b>Administrativa kommissionen, (AK)</b>	Diskuterar tillämpningsfrågor om samordningsreglerna i förordningarna 883/2004 och 987/2009, fattar beslut och ger rekommendationer om tillämpningen

## **Fördrag, förordningar och direktiv**

### **Europiska unionens fördrag**

är nu gällande fördrag, som består av Lissabonfördraget och fördraget om Den Europeiska Unionens Funktionsätt, det senare ofta förkortat **FEUF**

**Förordning 1408/71** RÅDETS FÖRORDNING (EEG) nr. 1408/71 ,  
av den 14 juli 1971  
om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda,  
egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen

**Förordning 574/72** RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 574  
av den 21 mars 1972 om tillämpningen av förordning (EG) nr 1408/71 om  
samordningen av systemen för social trygghet när anställda eller deras  
familjer flyttar inom gemenskapen.

*Dessa bägge förordningar sedermera ersatta av följande två:*

**Förordning 883/2004** EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr. 883/2004,  
av den 29 april 2004  
om samordning av de sociala trygghetssystemen

**Förordning 987/2009** EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr. 987/2009  
av den 16 september 2009  
om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om  
samordning av de sociala trygghetssystemen

**Förordning 1231/10** EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 1231/2010  
av den 14 november 2010  
om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) 987/2009  
till att gälla tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt  
medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar

**Förordning 1612/68** RÅDETS FÖRORDNING (EEG) nr 1612/68  
av den 15 oktober 1968  
om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen.

*sedermera ersatt av:*

**Förordning 492/2011** EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 492/2011  
av den 5 april 2011  
om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.

**Direktiv 2004/38** "rörlighetsdirektivet", EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV  
2004/38/EG  
av den 29 april 2004  
om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig  
och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

**Direktiv 2011/24 EU** ”**patientrörlighetsdirektivet**”, EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS  
DIREKTIV 2011/24 EU  
av den 9 mars 2011  
om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och  
sjukvård

**DIREKTIV 2008/55/EG** ”Indrivningsdirektivet”, RÅDETS DIREKTIV 2008/55/EG  
av den 26 maj 2008  
om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som har avseende på vissa  
avgifter, tullar, skatter och andra åtgärder

## 1 Inledning

### 1.1 Något om bakgrunden och behovet av samordning av sociala trygghetssystem

Samordning av grundläggande rättigheter mellan Europas länder har en lång historia. I början av 1900-talet slöts de första bilaterala överenskommelserna mellan länder som idag är medlemmar i den Europeiska Unionen. Men behovet av koordinering kan spåras ännu längre tillbaka, till den Westfaliska freden 1648. I fredsfördraget accepterades principen om staternas territoriella suveränitet. Den principen leder till behov av internationella regleringar för att lösa gränsöverstigande situationer. Men för mer än 300 år, fram till dess att fördraget om Kol- och Stålnationen kom till stånd den 9 Maj 1950, låg principen om nationalstaternas självständighet och suveränitet oförändrad till grund för varje överenskommelse om staternas inbördes relationer och deras innevärnars rättigheter när de förflyttade sig mellan länderna<sup>1</sup>.

Med Romfördraget som trädde i kraft 1958 togs ett stort steg mot ett överstatligt samarbete, till att börja med mellan 6 länder. Genom detta fördrag skapades den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG). Genom EEG och skapandet av en gemensam tullunion lades grunden för en vidare utveckling där nationalstaterna gradvis överlät beslutsfattande rörande de fria rörligheterna för varor, personer, tjänster och kapital till den europeiska gemenskapen. Genom Maastrichtavtalet 1993 infördes sedan den Europeiska gemenskapen (EG) där samarbetsområdet utvecklades ytterligare till att även omfatta rättsliga och inrikesfrågor, polis- och straffrättsligt samarbete samt en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. För de senare tillkomna samarbetsområdena gäller att samarbetet är mellanstatligt till skillnad från samarbetet om de fria rörligheterna med dess överstatliga karaktär. Genom Lissabonfördraget 2009 skapades en gemensam Europeisk union (EU). De tidigare stegen och de olika fördragen har därmed ersatts av Europeiska unionen.

Inom ramen för Lissabonfördraget finns fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), som kan sägas efterträda det gamla EG-fördraget (den tidigare första pelaren). Där finns också motsvarigheten till det mellanstatliga samarbetet och därutöver ett flertal nytillkommande stadganden, bl.a. om mänskliga rättigheter.

---

<sup>1</sup> Se Simon Roberts, 50 years of Social Security Coordination, Past – Present – Future. Report of the Conference celebrating the 50th anniversary of the European Coordination of Social Security.

De fria rörligheterna för personer, varor, tjänster och kapital är förutsättningar för att den inre marknaden inom EU ska fungera. Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt (FEUF) innehåller de grundläggande reglerna för den fria rörligheten men också regler om icke diskriminering och om unionsmedborgarskap. För att underlätta den fria rörligheten finns det också specifika regler på särskilda områden i form av EU-förordningar, som är direkt tillämpliga och EU – direktiv, som för att gälla ska införlivas med den nationella lagstiftningen, en åtgärd som är obligatorisk för varje medlemsstat.

Den svenska anknytningen till EU, först genom ett avtal om anslutning till EES, sedan genom medlemskap, fick genomgripande betydelse på alla områden. Men behovet av öppenhet och rörlighet är inte nytt. Speciellt behovet av rörlighet för arbetskraften har tidigt motiverat ett samarbete med andra länder.

## **1.2 Sverige och de internationella avtalen på socialförsäkringens område**

På 50-talet ökade kravet på fri rörlighet för arbetskraften. Vissa länder var i stort behov av arbetskraft medan arbetslösheten var hög i andra länder. Bilateral avtal slöts mellan många Europeiska länder för att underlätta för arbetskraften att flytta till länder där efterfrågan på arbetskraft var stor.

Ett exempel är den nordiska konventionen om social trygghet som slöts 1954 – en multilateral konvention – just för att underlätta för arbetskraftens rörlighet på den nordiska arbetsmarknaden. Denna konvention kunde baseras på en gemensam nordisk socialförsäkringsmodell. Den är universell och individuell, d.v.s. den omfattar alla i landet bosatta personer och var och en individuellt. Bosättning utgör därmed grunden för att omfattas av socialförsäkringen. En person som flyttade från ett till ett annat nordiskt land blev enligt konventionen bosatt och försäkrad i det nya bosättningslandet oavsett var och om han eller hon förvärvsarbetade. En pensionär som flyttade fick behålla sin ålderspension från utflyttningslandet under de första tre åren efter flyttningen, därefter blev han eller hon berättigad till en grundpension vid ålderdom (folkpension i Sverige) från inflyttningslandet på samma villkor som medborgarna i det landet.

Under de följande åren slöt Sverige ett antal konventioner om social trygghet på bilateral grund med andra länder i Europa. Dessa konventioner fick delvis anpassas till socialförsäkringssystem som baserades på individers anknytning till arbetsmarknaden istället för, som de nordiska, vara baserade på bosättning. Sådana konventioner slöts med t.ex. Italien, Tyskland, Jugoslavien, Österrike m.fl.



länder med vilka ett stort utbyte av arbetskraft var aktuellt. Reglerna i den svenska lagstiftningen om krav på bosättning fick då stå tillbaka för de regler som de bilaterala konventionerna slog fast.

De bilaterala avtalen om socialförsäkringen utgick från en klassificering som växt fram inom internationella organisationer som ILO (International Labour Organisation) och Europarådet. Denna klassificering definierar de risker som socialförsäkringssystemen skall försäkra arbetstagarna för. Det avser riskerna att förlora arbetsinkomst på grund av sjukdom, arbetsskada eller arbetslöshet, vid barnsörd, invaliditet, ålderdom, dödsfall och för att inte klara familjeförsörjningen. Alla dessa risker kopplas i dessa definitioner till arbetslivet i någon form.

På 50-, -60 och 70-talet utgjordes den migrerande arbetskraften i Europa till största delen av familjer med en ensamförsörjande arbetstagare. Samma anställnings- och arbetsförhållande kunde vara aktuella under en hel karriär och när arbetet avslutats återvände familjen i regel till sitt ursprungsland. Utifrån dessa förutsättningar byggdes samordningssystemen upp. Det behövdes regler om likabehandling med arbetslandets egna medborgare oavsett medborgarskap eller bosättning. Att kunna lägga samman försäkringsperioder som tjänats in i olika länder var en viktig förutsättning för att kunna uppfylla krav på lägsta tid för intjänande av pensionsrättigheter i respektive land för att där kunna få en pension. En annan grundläggande förutsättning i dessa avtal var att en intjänad rätt till en förmån skulle kunna exporteras, d.v.s. man skulle kunna ta med sig en intjänad rätt, som t.ex. ålderspension, när man flyttade tillbaka till sitt ursprungsland. Vad gäller reglerna om ålderspension omfattade avtalen regler om samordning som innebär att varje medlemsland där vederbörande intjänat pensionsrätt betalar sin del av den totala pensionen, men med beaktande av att samtliga försäkringsperioder som finns i berörda länder skall räknas in när man bedömer om eventuella minimikrav på fullgjorda försäkringsperioder för att alls bli berättigad till en pension i ett visst land. I praktiken finns ytterligare hänsyn att ta i en ofta mycket teknisk s.k. pro rata beräkning

Under tiden före EES och EU-inträdet utvecklades de svenska bilaterala avtalen till att omfatta flera stater i Europa och även utomeuropeiska länder t.ex. Chile, USA och Kanada.

Utvecklingen med bilaterala avtal fortgick fram till 1994, när Sverige anslöt sig till EES och genom detta avtal kom att tillämpa EU-reglerna om samordning av de sociala trygghetssystemen. De grundläggande reglerna för den samordningen är förordning 883/2004, tidigare 1408/71. Därmed kom de bilaterala konventionerna med EU-länderna i stort sett att bli obsoleta och EU-reglerna att gälla istället. Genom medlemskapet i EU 1995 är Sverige bundet av EU:s rättsakter och

samarbetsformer och bilaterala avtal med andra medlemsstater kan därmed bara utformas med utgångspunkt i förordningen.

Den nordiska konventionen har varit av särskild vikt i detta sammanhang eftersom det nordiska samarbetet har gamla anor och starka kopplingar till en fri arbetsmarknad och fri tullunion. Det är också i huvudsak mellan de nordiska länderna som rörligheten varit och är störst.

Eventuella bilaterala avtal med länder utanför EU och EES får inte komma i konflikt med de rättigheter som finns enligt förordningen. Det kan t.ex. gälla förordningens stadganden som gäller tredjelandsmedborgare när de flyttar inom unionen. En ytterligare påverkan på Sveriges möjlighet att träffa avtal med länder utanför EU/EES kan följa av att EU träffar avtal med sådana länder eller grupper av länder som gäller för alla medlemsstater. Sådana avtal följer då andra grunder och bemyndiganden än de som följer av förordningarna 1408/71 eller 883/2004. Sedan sådana s.k. associationsavtal har slutits upphör bestämmelserna i alla bilaterala avtal i motsvarande frågor att gälla och varje medlemsstat blir skyldig att följa vad associationsavtalet föreskriver. Undantag finns dock för stadganden i bilaterala avtal som är mer förmånliga för berörda individer än vad ett gemensamt associationsavtal föreskriver.

## 2 Ändrade förutsättningar för samordningen av sociala trygghetsförmåner i och med medlemskapet i EES och EU

### 2.1 EU-rätten och behovet av samordning

EU-fördraget utgör den s.k. primärrätten medan andra rättsakter, som förordningar och direktiv utgör sekundärrätt. Reglerna i fördraget är generella och allmänna. Genom sekundärrätten kan man på detaljerad nivå fastställa vad som ska gälla på ett visst område. Ett sådant område är social trygghet, som är en grundpelare för den fria rörligheten. Den rättigheten har ända från början gällt för arbetstagare. Genom Lissabonfördraget omfattar de grundläggande rättigheterna alla EU-medborgare och all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden (artikel 18 FEUF). Ett unionsmedborgarskap har införts (artiklarna 20 och 21 FEUF) som innebär att unionsmedborgare ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bl.a. ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget och i bestämmelser om genomförande av fördraget. I detta syfte får rådet i enlighet med särskilt lagstiftningsförfarande besluta om åtgärder om social trygghet eller socialt skydd. Sådana beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet.

Social trygghet är ett område där medlemsstaterna inte har överlåtit kompetens till EU. Det är således inte fråga om att harmonisera socialförsäkringarna, d.v.s. att ha en enda gemensam lagstiftning för samtliga medlemsstater. Orsaken är att man har bedömt att den sociala tryggheten är så djupt förankrad i de nationella, sociala, kulturella och ekonomiska förhållandena i varje land att det är förmånligast att låta den behålla sina nationella särdrag.

Istället för harmonisering har man valt att försöka uppnå syftet, som är att underlätta rörlighet inom EU, genom en samordning som kommer till uttryck i en särskild förordning. Genom denna förordning samordnas de olika nationella systemens funktion när det gäller just de människor som flyttar mellan olika medlemsstater. Man kan därmed utjämna olägenheter som kan uppkomma när man flyttar mellan medlemsstaterna och deras olika försäkringssystem. Några exempel på sådana olägenheter kan nämnas.

Ett exempel på olägenheter som kan behöva mötas med samordningsåtgärder är att det kan finnas krav på viss tid med avgiftsbetalning eller försäkringstid för att bli omfattad av ett lands sociala trygghetssystem. Samordningsreglerna innebär i sådana fall att man ska få tillgodoräkna sig avgiftsbetalningar eller försäkringstider som man fullgjort i andra medlemsstater och behöver på så

sätt inte uppfylla nya kvalifikationstider i det försäkringssystem man flyttar till. Ett annat exempel på samordning är kravet att förmåner från försäkringarna inte får dras in på grund av att en person vistas eller bor i en annan medlemsstat än den där man intjänat sina socialförsäkringsförmåner<sup>2</sup>, så länge som vederbörande är bosatt inom någon medlemsstat.

Samordningsregler på socialförsäkringsområdet har funnits sedan den första EEG-gemenskapen inrättades 1958<sup>3</sup>. De har genom åren utvecklats och anpassats till de nationella socialförsäkringssystemen men utvecklingen har också präglats av en ömsesidig påverkan. De nationella socialförsäkringssystemen har behövt förändras för att undanröja hinder för den fria rörligheten. Ibland har också samordningen som sådan gjort att det i praktiken är svårt att upprätthålla nationella särdrag. Visserligen kan varje medlemsstat behålla sin särart så länge som den inte direkt motverkar den fria rörligheten. Men följderna kan i vissa fall bli otillfredsställande när nationella regler underkastas samordningens regler för människor som utnyttjar sin rättighet att fritt röra sig inom unionen. Som vi ska se gäller detta vissa befintliga svenska särdrag, som det blivit allt svårare att upprätthålla.

I slutet av 90-talet framstod det som nödvändigt med en översyn av förordningen 1408/71 som då varit i kraft sedan 1971. Under denna tid hade ytterligare medlemsstater tillkommit - från 6 medlemmar med homogena socialförsäkringssystem till 15 med flera sinsemellan olika system, och ytterligare medlemsstater skulle tillkomma. De tillägg och anpassningar som gjorts i förordningens text hade blivit svåröverskådliga, i vissa fall närmast obegripliga. Förordningen behövde moderniseras och förtydligas och kommissionen lade därför fram ett förslag till en ny förordning 1998. Ett omfattande och långvarigt förhandlingsarbete tog därmed sin början.

En ny förordning 883/2004 och en tillämpningsförordning 987/2009 är idag, sedan 2010, i kraft i samtliga medlemsländer, samt i EES länderna, Norge, Lichtenstein och Island samt, enligt särskilt avtal, i Schweiz. Ytterligare en medlemsstat, Kroatien har tillkommit under 2013.

## **2.2 Nya förutsättningar ledde till behov av anpassning**

I och med det svenska medlemskapet i EU upphörde, som tidigare nämnts, de bilaterala konventioner om social trygghet att gälla, som Sverige tidigare ingått med EU-länderna, till den del det som reglerades i dessa konventioner omfattades av EU-reglerna. Samordningen av de sociala

---

<sup>2</sup> Fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF) artikel 48.

<sup>3</sup> Förordningen nr 3 och dess tillämpningsförordning nr 4 1958.

trygghetssystemen kom därefter att regleras av en enda rättsakt, förordningen nr 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, och dess tillämpningsförordning 574/72. Dessa samordningsregler hade en mycket större räckvidd än de tidigare gällande konventionerna.

En viktig roll i detta sammanhang har EU-domstolen. Domstolen tolkar reglerna i förordningarna och utvecklar på så sätt en gemensam EU-praxis på socialförsäkringsområdet. Domstolen har genom sina avgöranden formulerat regler som i praktiken och stegvis pekar mot ett alltmer enhetligt system för socialförsäkring inom EU, och därigenom minskar det nationella handlingsutrymmet på den sociala trygghetens område. Som vi ska se utvidgar domstolen också praxis att gälla inte bara socialförsäkringarna utan även andra närliggande områden såväl på det sociala området som beträffande den inre marknaden.

Inför inträdet i EU inleddes en genomgång av de effekter som EU-rätten kunde ha på den svenska socialförsäkringen<sup>4</sup>. Bland grundläggande principer i denna rätt som utredningen hade att ta ställning till, förtjänar följande att nämnas:

- Samordningsreglerna i förordningen 1408/71 utgår från den s.k. lex loci laboris principen, dvs. det är anknytningen till arbetsmarknaden som styr försäkringstillhörigheten. Man är försäkrad i arbetslandet oberoende av om man bor där eller för hur lång tid vistelsen varar.
- Endast ett lands lagstiftning gäller under samma tid.
- Likabehandlingsprincipen - man ska behandlas på samma sätt som landets egna medborgare i jämförbar situation.
- Sammanläggning av försäkringsperioder för att uppfylla eventuella kvalifikationskrav som kan finnas i den nationella lagstiftningen.
- Export av intjänade förmåner.
- Principen om pro rata beräkning av pensionsförmåner.

Utredningen konstaterade att reglerna i förordningen 1408/71 innebar att vissa anpassningar behövde göras i den svenska lagstiftningen.

---

<sup>4</sup> Social trygghet och EES, SOU 1993:115.

Ett exempel är att reglerna om folkpension ändrades så att rätten till ålderspension från folkpensionen tjänades in med en 40-del för varje år med bosättning eller arbete i Sverige. Enligt de äldre reglerna utgavs folkpension i sin helhet för den som uppfyllde fem års bosättning i Sverige. Om reglerna inte hade ändrats så hade det varit möjligt för en EU-medborgare att direkt vid bosättning här i Sverige och vid uppnådd pensionsålder uppbära full folkpension. Sammanläggningsreglerna i förordningen 1408/71 innebar nämligen att den femåriga kvalifikationstiden, som då gällde, kunde uppfyllas med motsvarande tid i ett annat medlemsland. Någon kvalifikationstid i Sverige skulle därför inte behövas.

En annan anpassning som sedermera gjordes avsåg ändringar socialförsäkringslagen (SofL). Det finns anledning att redan här något närmare belysa bakgrund och innebörd av dessa ändringar. Centralt för Sveriges del är nämligen förhållandet mellan EU:s samordningsregler och de bosättningsbaserade system som de nordiska socialförsäkringssystemen tillämpar.

Samordningsreglerna är, som nämnts i uppräkningsen ovan, baserade på den tankemodell som råder i de s.k. Bismarck-systemen (de kontinentala försäkringssystemen) som grundar försäkringen på förvärvsarbete eller att en familjemedlem kan härleda sin försäkring till en förvärvsarbetande make/a. Bosättning i sig grundar i sådana system inte någon rätt till socialförsäkringsförmåner.

I de nordiska socialförsäkringarna är bosättning i ett land däremot den grundläggande förutsättningen för att kunna få en förmån från försäkringen. Alla bosatta personer är individuellt försäkrade oavsett om de är förvärvsarbetande eller inte. I Sverige gällde detta före införandet av SofL 2001 nästan hela socialförsäkringen. I ett sådant system är det först när de det kan konstateras att en person är bosatt i landet som det blir aktuellt att pröva om övriga villkor för en viss förmån är uppfyllda

Frågan om att ändra grunden för samordningen har diskuterats, men mest som en teoretisk modell. Inför 25 års jubileet av samordningsreglerna i förordningen 1408/71 år 1996 anordnades en konferens i Sverige med temat "Past Experiences, Present Problems and Future Perspectives". Konferensen behandlade frågan om behovet av modernisering av samordningsreglerna. Bakgrunden var att kommissionen i ett meddelande samma år, "En handlingsplan för fri rörlighet för arbetstagare", hade konstaterat att reglerna om samordning av de sociala trygghetssystemen var i behov av modernisering och förenkling för att göra dem mer effektiva och användarvänliga. På konferensen diskuterades möjligheten att i det nya förslaget införa en samordning som baserades på bosättningsbegreppet, som i de nordiska länderna, och låta det vara grunden för lagvalet istället för

det arbetsbaserade "lex loci laboris" begreppet. Konferensen finns dokumenterad i en särskild skrift<sup>5</sup>.

Slutsatsen från denna konferens och de kommande förhandlingarna under arbetet med en moderniserad förordning, blev att samordningen i huvudsak skulle förbli grundad på anknytningen till arbetsmarknaden. Det angivna skälet var att detta redan var inarbetat och EU:s fördrag utgick från den fria rörligheten för just arbetstagare. Den fria rörligheten för arbetstagare och deras familjemedlemmar var och förblev därmed grunden för samordningsreglerna om de sociala trygghetsförmånerna.

När samordningsbestämmelserna ska tillämpas är det s.k. lagvalet en viktig fråga. Valet ska leda fram till ett beslut om vilket lands lagstiftning som ska utgöra utgångspunkten för samordningen, dvs. vilken nationell institution som ska vara den "behöriga". Normalt grundar sig lagvalet på vederbörandes anknytning till arbetsmarknaden i av samordningen berörda länder. Bosättningen blir i ett sådant sammanhang en sekundär fråga.

Vid tillämpning av samordningsreglerna, dvs. för personer som flyttar mellan EU- och eller EES - länder gäller att en förvärvsarbetande person utan att vara bosatt också har rätt till de bosättningsbaserade förmånerna i varje land inom EU/EES området som han arbetar i. Numera, sedan en förordning om tredjelandsmedborgare utformats och trätt i kraft, gäller detta också från medborgare från tredjeland, som flyttar inom unionen. Dock, beträffande den kategorin, under förutsättning att en sådan person lagligen vistas i och omfattas av försäkringen i det första EU/EES-land han har kommit till. De här beskrivna reglerna gäller alltså enbart för den som flyttar inom EU/EES -området på beskrivet sätt. Den som kommer direkt till Sverige från något tredje land berörs inte av dessa regler. För dem gäller helt den nationella lagstiftningen.

Den här genomgången skisserar bakgrunden till vidtagna ändringar i SofL. Ändringarna innebar att förmånerna delades upp i bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmåner för att markera på vilka grunder en förmån kunde tjänas in och på så sätt anpassa den svenska lagstiftningen till samordningsreglernas koppling till arbetslandet (lex loci laboris).

---

<sup>5</sup> *25 years of Regulation (EEC) No 1408/71 on Social Security for Migrant Workers – a conference Report*, utgiven av Riksförsäkringsverket och den europeiska kommissionen 1997.

Reglerna i SofL, nu överförda till Socialförsäkringsbalken, betyder att för att vara berättigad till de arbetsbaserade förmånerna räcker det att en person, oberoende av om han kommer från ett annat EU-land eller från ett tredje land, förvärvsarbetar i Sverige. Något krav på bosättning finns då inte. Däremot gäller ju, som redan nämnts, att den som kommer till Sverige direkt från tredje land måste uppfylla de nationella kraven på uppehålls- och arbetstillstånd här i landet. För den som inte är förvärvsarbetande gäller emellertid fortfarande och för alla kategorier att bosättning i Sverige måste föreligga för att bli berättigad till sådana förmåner som enligt Socialförsäkringsbalken endast grundas på att en person är bosatt i landet.

Det finns nu anledning att observera, att samordningsreglerna när ändringarna i SofL utformades omfattade enbart individer med anknytning till arbetsmarknaden. Det fanns då inte anledning att närmare överväga om några ytterligare krav för bosättningsbaserade förmåner, utöver själva bosättningen, skulle behöva formuleras. Situationen idag är emellertid, som kommer att framgå av följande kapitel, kraftigt förändrad. Det finns anledning att redan här uppmärksamma härav föranledda behov av strategiska överväganden.

### **2.3 Kvarstående problem och nya förutsättningar leder till behov att formulera en samlad strategi för det fortsatta arbetet.**

De bosättningsbaserade förmånerna i socialförsäkringsbalken är, som just har nämnts, en fråga av strategisk betydelse. Ska det finnas ytterligare villkor än bosättning för att bli beviljad sådana förmåner från den svenska försäkringen? Frågan har blivit aktuell i och med att den fria rörligheten och samordningsbestämmelserna nu gäller också för EU-medborgare som saknar anknytning till arbetsmarknaden. Bestämmelserna om fri rörlighet för icke arbetstagare följer numera det s.k. rörlighetsdirektivet som är mer "liberalt" än vad som gäller för den nationella svenska lagstiftningen, så som den såg ut innan detta direktiv inarbetades och fortfarande är utformat när det gäller uppehållstillstånd för den som inte omfattas av rörlighetsdirektivet. Den frågan belyses i avsnitt 4.1.4, sid. 61. Av det skälet, men också med hänsyn till vad som allmänt kan anses vara nationella intressen, blir det angeläget att systematiskt gå igenom samtliga de förmåner som kan vara aktuella att beviljas på den grunden att man är bosatt och ta ställning till vilka ytterligare villkor som är möjliga och önskvärda för beviljande av sådana förmåner. Den frågan belyses i avsnitt 4.3.3, sid. 66 f.

Men det finns också anledning att överväga om Sverige borde ta initiativ på EU-nivå för att åstadkomma en diskussion om behovet av förändringar av samordningsreglerna. Senast en sådan diskussion anordnades var den s.k. Djurökonferensen. Frågan skulle nu kunna utgå ifrån ett aktuellt



perspektiv baserat på erfarenheterna av utvidgningen från 15 medlemsstater till 28. På vilket sätt kan samordningsreglerna anpassas till nuvarande förhållanden där numera ett flertal olika försäkringssystem som inte ensidigt är Bismarcksystem baserade på förvärvsarbete utan också har räckvidd på situationer utan anknytning till arbetsmarknaden. Frågan är av särskilt intresse inte minst med beaktande av de rättigheter som numera följer av EU-medborgarskapet.

Det finns ytterligare frågor av vikt som behöver övervägas, några av principiell betydelse, inte så sällan också värda att uppmärksamma på EU-nivå. En genomgång finns i kapitel 4.3; *Hur förhåller sig den svenska socialförsäkringen till samordningsreglerna i praktiken? Behov av framtida anpassningar, nationellt och på EU-nivå.* Det är ett stort antal frågor som uppmärksammas såsom behovet av förbättrat samarbetet mellan myndigheterna, i Sverige och på EU-nivå, behovet av att återinföra en förhandsregistrering av försäkringstillhörigheten i Sverige, oklarheter och bristande samarbete när det gäller bedömning av rätten till sjukvård, behovet av skärpt uppmärksamhet när det gäller utsändningsreglerna, som inte så sällan kommer till en inte avsedd användning. Vidare uppmärksammas pågående överväganden om hur omvårdnadsförsäkringar skall behandlas i framtiden och om behovet att noggrant följa upp hur reglerna för sjukvård fungerar, både när det gäller den enskildes rätt att välja var och hur vård skall sökas och hur kostnader skall ersättas medlemsländer emellan. Behovet att rätta till vissa inslag i de nya reglerna för samordning av arbetslöshetsförsäkringar är en annan viktig fråga. Slutligen uppmärksammas behovet av fortsatt arbete för att få klarhet i hur den svenska föräldrapenningen skall behandlas och vilka följder vissa domslut kan ha i andra sammanhang.

Slutligen och av stor betydelse för hur Sverige väljer att utforma sin strategi uppmärksammas, i avsnitt 4.4, sid. 72 den djupare frågan om hur utvecklingen av samordningsbestämmelserna och näraliggande regelsystem går till och vilket inflytande de enskilda medlemsstaten har på utvecklingen. En oundviklig slutsats blir att beslutsformerna och den successiva utvecklingen av reglerna på det sätt som beskrivs i genomgången i denna skrift, leder utvecklingen närmare en harmonisering av de sociala trygghetssystemen. En övergripande fråga blir i vilken riktning denna harmonisering går. Och om den är önskvärd.



## 3 Arbetet med förändring av samordningsreglerna i förordningen 1408/71

### 3.1 Kommissionens förslag

#### 3.1.1 Några principiella nyheter

Kommissionen lade i januari 1998 fram ett förslag till ny förordning om samordning av de sociala trygghetssystemen. Bakgrunden var att den gällande förordningen blivit svår att överblicka. Den hade ändrats ett 20 tal gånger och en förändring av uppfattningen av förordningens innebörd hade skett på gemenskapsnivå bl.a. till följd av EG-domstolens tolkning av förordningen. Lagstiftningen på nationell nivå hade också förändrats. En kommande utvidgning till 10 nya medlemsstater var det också aktuellt att ta hänsyn till.

Förslaget innebar i sak några viktiga nyheter. En bestod i att personkretsen utvidgades och kom att definieras på följande sätt.

*Denna förordning skall tillämpas på personer som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen om social trygghet i en eller flera medlemsstater, samt på deras familjemedlemmar och efterlevande.*

Detta medförde att en rad särskilda bestämmelser om olika persongrupper kunde sammanfattas i en och samma regel i förordningen och att även försäkrade personer utan koppling till arbetsmarknaden kom att omfattas. Förslaget innebar vidare att även tredjelandsmedborgare som var försäkrade inom en medlemsstat skulle omfattas av samordningsreglerna.

Förslaget att även tredjelandsmedborgare som redan blivit omfattade av försäkringen i någon medlemsstat skulle ingå i personkretsen kunde dock inte accepteras. Frågan fick lösas genom en särskild förordning på en annan rättslig grund än den om den fria rörligheten för arbetstagare. Se avsnitt 3.3.3, sid. 30.

En annan viktig förändring var att likabehandlingsprincipen förstärktes med särskilda bestämmelser om "likvärdig sakförhållanden". Med likvärdiga sakförhållanden menas huvudsakligen att de sakförhållanden som uppkommer i andra medlemsstater kan behandlas som om de uppstod i den medlemsstat vars lagstiftning ska tillämpas. Här åberopas EG domstolens dom i målet C-131/96, Mora Romero. Reglerna om likabehandling i artikel 3.1 i förordningen 1408/71 innebär enligt domstolens tolkning i detta mål att om rätten till barnpension förlängs efter det att barnet fyllt 25 år

när barnets utbildning avbryts pga. militärtjänstgöring ska militärtjänstgöring som fullgöres i en annan medlemsstat likställas med militärtjänstgöring i den behöriga staten.

Vissa nya begrepp som t.ex. förtida pension skulle införlivas i förordningens omfattning. Med förtida pension avses i detta sammanhang närmast det vi i Sverige brukar kalla "delpension" eller lagstadgad pension på arbetsmarknadsmässiga grunder innan en person har rätt till ålderspension. Att införa denna nya risk skulle underlätta för personer som har en sådan pension att flytta mellan EU:s medlemsstater utan att hamna utanför försäkringssystemen, vilket de gjorde så länge inte denna utvidgning hade gjorts. Numera kan man konstatera att det är ganska få medlemsstater som har denna typ av förmån eftersom den demografiska utvecklingen i EU istället kräver att befolkningen behöver arbeta längre för att få en tillräcklig pension. I kommissionens förslag fanns också förändrade regler om arbetslöshetsförsäkringen, där perioden för en arbetssökande att söka arbete i en annan medlemsstat än den där han är försäkrad med bibehållna förmåner från arbetslöshetsförsäkringen föreslogs förlängas från 3 till 6 månader. Förslaget innebar också att insatser för att hjälpa den arbetssökande i olika avseenden skulle tillhandahållas i sökandelandet på detta lands bekostnad.

Utöver de här nämnda förändringarna var den största förändringen i förslaget av administrativ och strukturell karaktär nämligen att stärka rättigheterna för de försäkrade genom att ställa högre krav på samarbetet mellan myndigheterna, ge en bättre struktur på regelverket och klargöra vissa regler som utvecklats i rättspraxis.

Förslaget sammanfattas i närmast följande avsnitt.

### **3.1.2 En sammanfattning av kommissionens förslag**

Även om kommissionens förslag var övergripande innebar det inte några omvälvande förändringar av de grundläggande principerna för samordning, utan även fortsättningsvis skulle samordningen ske på grundval av den s.k. lex loci laboris regeln d.v.s. att grunden för försäkringstillhörighet är kopplad till det land där en person förvärvsarbetar. Förslagets huvuddrag finns i punktform här nedan

- Utökad personkrets till samtliga försäkrade i en medlemsstat, inklusive icke förvärvsaktiva personer och tredjelandsmedborgare.
- Sakområden som omfattas är de klassiska socialförsäkringsriskerna. De beskrivningarna är dock inte avsedda att vara en uttömmande förteckning utan nya grenar kan inkluderas i befintliga begrepp i det fall nya situationer uppkommer. Ett exempel är de tyska förmånerna vid långvarigt

vårdbehov. Skulle de tas in som en ny risk i förteckningen eller ryms de som en gren i den gällande förteckningen? Domstolen ansåg att de i avsaknad av särskilda definitioner för sådana förmåner rymdes under sjukförsäkringsförmåner.

- Regler angående situationer där nationella regler ”kolliderar” innebärande att endast ett lands lagstiftning är tillämplig, arbetslandets. Särskilda bestämmelser om avvikande regler vid utsändning och arbete i flera medlemsstater m.fl. situationer av särskild art.
- Likabehandlingsprincipen är grunden för samordningsreglerna. Principen förstärktes i förslaget, som framgår av föregående avsnitt med bestämmelser om ”likvärdiga sakförhållanden”.
- Sammanläggning av perioder. Sammanläggning av perioder innebär att försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder som fullgjorts enligt lagstiftningen i en medlemsstat vid behov ska beaktas för beviljande av förmåner enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat.
- Bibehållande av rätt till förmåner. Förmåner kan utges till personer som är bosatta inom någon medlemsstats territorium. Principen kan också kallas rätt att exportera förmåner, när förmåner utges av den behöriga medlemsstaten oberoende av var den försäkrade är bosatt.

Den eftersträlvade förenklingen underlättades av att personkretsen nu skulle omfatta alla försäkrade EU-medborgare som utnyttjade den fria rörligheten. Likabehandlingsprincipen kom också att få en större tyngd genom att förordningen på ett tydligare sätt följer den praxisutveckling som skett i förhållande till de rättigheter som det europeiska medborgarskapet givits gradvis och särskilt genom utvecklingen av EU-fördraget (Maastrichtfördraget).

### **3.2 Utgångspunkter för förhandlingarna i rådsarbetsgruppen**

När det gäller beslut om rättsakter på den sociala trygghetens område var beslutsprocessen innan Lissabonfördragets ikraftträdande sådan att kommissionen lade fram förslag till Europaparlamentet (EP) och rådet. Efter att ha inhämtat EP:s yttrande beslutade rådet. För antagande fordrades enhällighet. Förslaget hade dessförinnan förhandlats i den ansvariga rådsarbetsgruppen innan EP yttrade sig. Enligt Lissabonfördraget fattar nu rådet beslut i dessa frågor med kvalificerad majoritet, vilket innebär att förhandlingarna inte längre kan blockeras av en enskild medlemsstat.

Förhandlingarna om nya samordningsreglerna i det ansvariga rådet ”EPSCO” (Employment, Social Policy, Health and Consumers Affairs Council) började med två genomgångar av texten där medlemsstaterna uttryckte synpunkter och önskemål. Redan efter dessa två genomgångar stod det

klart att kommissionens förslag inte skulle kunna accepteras utan långtgående kompromisser och utdragna förhandlingar. Man behövde enas om några viktiga och grundläggande principer för den fortsatta behandlingen.

Rådet kunde under det belgiska ordförandeskapet 2001<sup>6</sup> enas om 12 grundläggande parametrar för de fortsatta förhandlingarna:

1. Att modernisera förordningen 1408 så att det gagnar medborgarna men inte nödvändigtvis medför oproportionerliga administrativa åtgärder.
2. Personkretsen utökas till samtliga försäkrade medborgare i medlemsstaterna, frågan om tredjelandsmedborgare tas i en särskild ordning.
3. Listan över de risker som omfattas av samordningsreglerna måste vara uttömmande men samtidigt så flexibel att nya former av socialförsäkring kan rymmas.
4. Export av förmåner måste garanteras, men när så inte är fallet måste det finnas berättigade skäl för detta. Skälen till undantag ska vara klara och tydliga.
5. Endast ett lands lagstiftning ska gälla, för förvärvsarbete är det arbetslandet och för icke förvärvsaktiva ska bosättningslandet vara det kompetenta landet.
6. Förordningen tar över eventuella bilaterala avtal mellan staterna när det gäller samma försäkringsområden men ger medlemsstaterna möjlighet att ingå avtal med varandra så länge sådana avtal inte inskränker på rättigheter som ges i förordningen.
7. Likabehandling av omständigheter och händelser. En händelse eller en omständighet som inträffat i en medlemsstat ska ha samma effekt i den kompetenta medlemsstaten som om den inträffat där. Reglerna ska vara generella och omfatta alla grenar av försäkringen.
8. Bestämmelserna i kapitlet om sjukdom bör förenklas. Det bör dock inrättas ett system för återbetalning av vårdförmåner mellan olika institutioner på basis av de reella kostnaderna eller på grundval av schablonbelopp för de medlemsstater vars juridiska och/eller administrativa strukturer gör det olämpligt med en återbetalning på basis av de reella kostnaderna.

---

<sup>6</sup> Europeiska unionen Råd 14491/01, SOC 493, CODEC 1247.

Vidare bör man undersöka om det är lämpligt att anpassa förordningen mot bakgrund av domstolens rättspraxis när det gäller den fria rörligheten för varor och tjänster.

På detta stadium måste den pensionerade före detta gränsarbetaren tillåtas fortsätta med de behandlingar som har påbörjats på den medlemsstats territorium där personen tidigare arbetat.

9. Även reglerna på områden som gäller pension, invaliditet, efterlevandepension, arbetsskada och dödsfallsersättningar ska förenklas i förhållande till parametrarna.
10. Reglerna på arbetslöshetsområdet måste förenklas i förhållande till rådande regler. Egenföretagare måste tas med i de fall sådana är försäkrade i offentliga system och arbetslösa personer måste garanteras rätt till ersättning under tiden de söker arbete i en annan medlemsstat under minst tre månader.
11. Familjeförmånerna ska garantera familjer i gränsöverstigande situationer högsta möjliga belopp. För familjer som inte är förvärvsaktiva kan dock särskilda regler skapas.
12. Medborgarna måste garanteras att behålla mer förmånliga rättigheter som redan tjänats in med stöd av tidigare gällande förordning. Övergångsreglerna bör därför utformas så att inga rättsförluster uppkommer med anledning av de nya bestämmelserna.

I det följande skall vi gå igenom förhandlingarna och ett antal särskilt intressanta inslag i det arbetet.

### **3.3 Några särskilda frågeställningar i förhandlingsarbetet**

#### **3.3.1 Utvecklingen av praxis innebar att personkretsen för samordningsreglerna utvidgades till icke förvärvsaktiva**

Rätten till fri rörlighet och likabehandling inom EU för personer har successivt utvecklats till att avse också andra kategorier än arbetstagare, för att till slut ha kommit att omfatta alla unionsmedborgare. Detta ligger i linje med att unionsrätten har utvecklats från en gemenskap med fokus på frågor om frihandel och avlägsnande av handelshinder till en union där EU-medborgarna givits generella rättigheter till fri rörlighet. Ett särskilt diskrimineringsförbud för EU-medborgare har också införts.

Ett steg i utvecklingen avsåg utvidgningen av den personkrets som omfattas av förordningen 1408/71 till kategorier som ansågs kunna jämföras med arbetstagare i förordningens mening, såsom statsanställda, egenföretagare och studerande som var försäkrade i särskilda system för dessa kategorier.

Ett annat inslag i utvecklingen berör också de studerande men också arbetssökande EU-medborgares rättigheter. Domstolen har använt sig av fördragets artiklar om antidiskriminering och fri rörlighet och därmed åstadkommit en ökad möjlighet att i samband med att de rör sig fritt inom EU också få tillgång till vissa välfärdsförmåner, som inte omfattas av samordningsreglerna i förordning 1408/71 men som grundar sig på förordningen 1612/68<sup>7</sup> och rättigheter som familjemedlemmar till en arbetstagare kan ha. Det gäller t.ex. studieförmåner och insatser för att hjälpa arbetssökande att få arbete. Man kan emellertid också konstatera att det genom en utvecklad praxis finns utrymme för medlemsstaterna att sätta vissa villkor för att en social förmån ska kunna utges när den grundas direkt på fördragets bestämmelser om likabehandling.

Ett tidigt inslag i utvecklingen var ett mål i domstolen 1996.

I mål C-85/96, M.M. Martinez Sala fastställde domstolen att en spansk medborgare, Sala, som bodde i Tyskland men saknade sådant uppehållstillstånd där som var stadgat i den tyska lagstiftningen som krav för viss familjeförmån, och därför enligt den lagstiftningen inte var berättigad till ifrågavarande förmån, blev diskriminerad om denna lagstiftning tillämpades på henne. Detta eftersom hon var legalt bosatt i landet och en tysk medborgare i samma situation inte behövde uppfylla kravet på ett särskilt uppehållstillstånd för att få rätt till familjeförmånen i fråga. Artikel 12 (om antidiskriminering) i fördraget var således tillämplig och det här aktuella kravet fick inte tillämpas på henne. Därmed undanröjdes det i den tyska lagstiftningen inskrivna hindret för att Sala skulle tillhöra den personkrets som ska ha rätt att provas enligt samordningsreglerna i förordningen 1408/71. En sammanfattning av de olika stegen i detta ärende blir att till följd av antidiskrimineringsreglerna i fördraget kunde Sala ingå i personkretsen som är omfattad av förordning 1408/71 (och förordning 1612/68) och som en följd därav skulle hon kunna bli berättigad till den familjeförmån som hon ansökt om.

Den utvidgade rätten till fri rörlighet i EU har under åren också i vissa avseenden successivt lett till en utökning av räckvidden av samordningsreglerna i förordningen 1408/71. Denna utveckling fick till följd att även de icke förvärvsarbetsande EU medborgarna kom att fullt ut omfattas av den nya förordningen 883/2004. En viktig fråga blir även i det avseendet om några särskilda begränsningar

---

<sup>7</sup> Numera förordning 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet.



ska gälla när samordningsreglerna tillämpas för nytillkommande kategorier. Ett antal avgöranden<sup>8</sup> i domstolen visar att så är fallet.

I de nämnda ärendena har domstolen direkt tillämpat EU-fördraget och reglerna om det europeiska medborgarskapet, och de rättigheter som det ger, till att vidga individernas rättigheter utifrån ett EU-medborgarskap och därigenom underlätta den fria rörligheten. Det framgår där att när domstolen grundar sitt ställningstagande direkt eller indirekt på fördraget, finns en möjlighet för de tillämpande myndigheterna att ställa villkor på omständigheterna i det enskilda fallet så länge sådana villkor är motiverade och inte i sig strider mot EU-rätten.

Den i detta avsnitt diskuterade frågan var aktuell och utvecklades successivt under den tid som förhandlingarna om en ny förordning pågick. Dock kom den inte att ha någon direkt påverkan på förhandlingarna om en ny förordning. I efterhand kan man reflektera över om det funnits möjligheter att under förhandlingarna ta hänsyn till denna med förhandlingarna parallella rättsutveckling.

### **3.3.2 Den fortsatta utvecklingen: om samspelet mellan rätten till bosättning och rätten till socialförsäkringsförmåner för de icke förvärvsaktiva**

Som vi har sett har rätten att uppehålla sig och bosätta sig inom EU vidgats till att avse alla EU-medborgare. Frågan blir då om den rätten är villkorlös. Svaret blir beroende på en mängd faktorer. En gäller på vilket sätt det s.k. rörlighetsdirektivet 2004/38/EG förhåller sig till förordningen 883/2004.

Artikel 7b i direktivet 2004/38/EG har följande lydelse;

*Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörde personen*

.....

*b) för egen och för sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens biståndssystem under vistelsen samt ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten....*

---

<sup>8</sup> Se domstolens avgörande i C-413/99 Baumbast, C-184/99 Grzckzyk, C-138/02 Colins, C-209/03 Bidar och C-158/07 Förster.

Uppehållsrätt föreligger enligt rörlighetsdirektivet således enbart om man har möjlighet att försörja sig utan att belasta inflyttningslandets system för socialt bistånd och att man har en ordnad sjukförsäkring. Det blir viktigt att klargöra vad denna begränsning egentligen innebär.

Innebörden och räckvidden av denna bestämmelse har nyligen prövats av EU-domstolen i ett fall, nämligen den om en rätt till en bosättningsbaserad och icke avgiftsbaserad socialförsäkringsförmån<sup>9</sup> enligt förordningen 883/2004 ska uppfylla kriterierna i direktivet på försörjning. Som exempel på sådana förmåner i Sverige kan nämnas bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Den svenska uppfattningen är, att en sådan förmån som det här är fråga om inte ska betraktas som en inkomst som kan konstituera försörjningsförmåga i direktivets mening. Samma mening framfördes i det aktuella ärendet också av Irland, Storbritannien, Tyskland, Österrike, Grekland, och Nederländerna.

Domstolens ställningstagande i detta fall är av stort allmänt intresse. Det är första gången som domstolen ger sin syn på hur direktivet 2004/38 ska tolkas i förhållande till förordningen 883/2004. Och domstolen tar upp många frågor, som till inte obetydlig del sträcker sig utöver vad den hänskjutande domstolen frågat om. Domstolen tar i sina domskäl dessutom upp flera frågor av helt generell karaktär, ett resonemang vars konsekvenser förefaller leda långt utöver det här aktuella ärendet.

Ärendet behandlas i domstolens dom C-140/12. Ärendet avsåg Peter Brey och hans hustru, som flyttar från Tyskland för att bosätta sig i Österrike. I och med flytten förlorar paret viss ersättning som de hade rätt till i Tyskland. De ansöker om tilläggsersättning från den österrikiska försäkringen. Den österrikiska myndighet, som i första instans hade att ta ställning till ärendet, avslag ansökan om tilläggsersättning eftersom den ansåg att Peter Brey på grund av sin låga pension inte hade tillräckliga tillgångar för att lagligen vistas i Österrike.

Den österrikiska tilläggsersättningen är en ” särskild icke avgiftsdefinierad förmån” i den mening som avses i förordningen 883/2004. Denna förmån kompletterar en ålders- eller invalidpension och har karaktären av socialt bistånd då den ska garantera dess mottagare ett existensminimum om pensionen är otillräcklig.

---

<sup>9</sup> Om de icke- avgiftsfinansierade förmånerna se vidare i det följande i avsnittet 3.3.9, sid. 37 ff.

Den österrikiska domstolen, dit ärendet överklagats ställde frågan till EU domstolen om det unionsrättsliga begreppet socialt bistånd är detsamma vad gäller såväl uppehållsrätt som social trygghet.

Frågan var om en social trygghetsförmån som den aktuella tilläggsersättningen skiljer sig från socialt bistånd enligt direktivet 2004/38 och därmed inte utgör ett hinder för makarna Brey att uppehålla sig i Österrike. Alternativt kunde man anse att begreppet socialt bistånd ska ha en sådan betydelse att även förmåner från sociala trygghetssystem som har karaktärsdrag av socialt bistånd kan anses ha samma innebörd som de som avses i direktivet 2004/38.

Enligt den österrikiska lagstiftningen kan en tilläggsersättning, av i ärendet aktuellt slag, beviljas till den som har ålderspension när pensionen och andra inkomstkällor tillsammans understiger ett bestämt referensbelopp. Ersättningen beviljas under förutsättning att den sökande är varaktigt och lagligt bosatt i Österrike. Ett villkor för att ha uppehållsrätt i Österrike är enligt den österrikiska lagen att en person har tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring för att under vistelsen varken bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem eller vara beroende av tilläggsersättning.

En omständighet i det aktuella fallet som återges av domstolen och uttryckligen finns återopad i själva domen är det faktum att Brey fått ett intyg om registrering som innebär att han uppfyller villkoren för att beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader.

Domstolen återger bestämmelsen i detta avseende som följer.

Artikel 8 i direktiv 2004/38, med rubriken "Administrativa formaliteter för unionsmedborgare", har följande lydelse:

- "1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 5.5 får den mottagande medlemsstaten ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader.
2. Fristen för registrering får aldrig understiga tre månader räknat från ankomstdagen. Ett bevis om registrering skall utfärdas omedelbart, med uppgift om den registrerade personens namn och adress samt registreringsdatum. Om den berörda personen underlåter att uppfylla registreringskravet får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.
3. Det enda krav medlemsstaterna får ställa för att utfärda bevis om registrering är att
  - ...
  - de unionsmedborgare som avses i artikel 7.1 b skall kunna visa upp ett giltigt identitetskort eller pass och bevis på att de uppfyller villkoren i den punkten.

...

4. Medlemsstaterna får inte fastställa något fast belopp som de anser vara 'tillräckliga tillgångar', utan de måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. Detta belopp får i varje fall inte överstiga den beloppsgräns under vilket medborgare i den mottagande medlemsstaten är berättigade till socialt bistånd, eller, om detta kriterium inte kan tillämpas, minimipensionen i den mottagande medlemsstaten.

EU-domstolen fann den hänskjutande domstolens fråga som alltför snäv och omformulerade därför frågeställningen. Frågan blev då, som närmare framgår av punkterna 30,31 och 32 i domen, vidare än vad den nationella domstolen ursprungligen formulerat. Den kan i korthet sammanfattas på följande sätt: Ska direktivet 2004/38 tolkas som ett hinder för den österrikiska lagstiftningen att uppställa villkor för rätt till bosättning där, som innebär, att en unionsmedborgare ska ha tillräckliga tillgångar för att inte behöva söka om en tilläggsersättning i landet, detta även med hänsyn till att den sökande faktiskt fått ett intyg på att han uppfyller de krav som reses i direktivets artikel 7b.

Domstolen har, för att kunna besvara den av domstolen själv formulerade frågan, funnit anledning att gå igenom en mängd frågor av betydelse vid bedömning av innebörden av relevanta bestämmelser i direktivet 2004/38 jämfört med förordningen 883/2004. Domstolen anför bl.a. följande:

38 Det ska följaktligen först prövas huruvida en medlemsstat som villkor för en förmån som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 kan kräva att en medborgare i en annan medlemsstat ska uppfylla villkoren för att beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader. Det är nämligen enbart vid ett bejakande av denna fråga som det är nödvändigt att avgöra huruvida en sådan uppehållsrätt kan underkastas villkoret att den sökande ska ha tillräckliga tillgångar för att inte behöva begära denna förmån.

I sin genomgång av denna fråga noterar domstolen att den Europeiska kommissionen anser att det av artikel 70.4 i förordningen 883/2004 skulle framgå att villkoret för att beviljas tilläggsersättning, närmare bestämt att den sökande måste ha uppehållsrätt för längre tid än tre månader i den mottagande medlemsstaten, inte är förenligt med unionsrätten. Domstolen fastslår i stället:

42 Det går följaktligen inte att tolka artikel 70.4 i förordning nr 883/2004, jämförd med artikel 1 j i samma förordning, på så sätt att unionsrätten utgör hinder mot en sådan nationell bestämmelse som den i målet vid den nationella domstolen, i vilken det som villkor för att beviljas en rätt till särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner krävs att villkoren för uppehållsrätt i den berörda medlemsstaten är uppfyllda.

Domstolen konstaterar härefter att samordningsreglerna för social trygghet inte är harmoniserade och att det därför är möjligt för medlemsstaterna att själva på nationell nivå fastställa de villkor som

ska gälla för att rätt till en förmån ska vara uppfyllda. Unionsrätten utgör således inte ett hinder för att i den nationella lagstiftningen ställa villkor för uppehållsrätt. Domstolen konstaterar slutligen att det framgår av domstolens tidigare praxis att det i princip inte finns något som hindrar att beviljandet av socialt bistånd till unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva underkastas kraven att uppfylla villkoren för att erhålla uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten. Sådana krav måste dock själva vara förenliga med unionsrätten.

Sedan det på detta sätt blivit klarlagt, att medlemsstaterna har rätt att formulera krav på den enskilde att uppfylla kraven för att erhålla uppehållsrätt går domstolen vidare och behandlar frågan hur sådana krav får se ut.

En första fråga blir den om vilka sociala anordningar som får anses vara omfattade av kravet i direktivet 2004/38 att den som vill utnyttja sin rätt att flytta till och bosätta sig i ett visst land inte får bli en belastning på landets sociala bidragssystem.

I denna fråga konstaterar domstolen till att börja med att den i målet aktuella tilläggsersättningen omfattas av förordningen 883/2004, men att detta inte påverkar tolkningen av direktiven 2004/38.

Domstolen anför i denna fråga följande:

- 50 I likhet med vad som följer av punkterna 33–36 i denna dom omfattas en sådan förmån som tilläggsersättning av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004. En sådan omständighet ska emellertid i sig inte påverka tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2004/38. Förordning nr 883/2004 eftersträvar nämligen, i likhet med vad samtliga regeringar som inkommit med skriftliga yttranden har angett, andra syften än de som avses i direktiv 2004/38.

Domstolen för sedan en diskussion om vad innebörden av begreppet ”sociala biståndssystem” i direktiven 2004/38 innebär och anger att, till skillnad från vad kommissionen har hävdad, begreppet ska tolkas så att det avser samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå, och som sådana personer vänder sig till som inte förfogar över tillräckliga tillgångar för att försörja sig och sin familj, och därför riskerar att belasta de offentliga medlen i den mottagande medlemsstaten under den tid de vistas där.

Det finns anledning att redan på detta stadium av genomgången poängtera att domstolen med detta vidgar diskussionen och får antas avsiktligt ge ett vägledande uttalande. Ordalydelsen i föregående stycke förefaller nämligen gå utöver sådana förmåner som omfattas av artikel 70 i förordningen 883/2004. Generaladvokaten anger i sitt yttrande, punkt 68, att begreppet socialt bistånd i direktivets mening omfattar bistånd som beviljas av offentliga myndigheter och som ersätter brist på stabila, regelbundna och tillräckliga försörjningsmedel. Däremot omfattas, enligt generaladvokaten inte bistånd som tillgodoser exceptionella eller oförutsedda behov. I Sverige skulle en sådan

definition kunna avse flera bosättningsbaserade försäkringsförmåner, t.ex. föräldrapenning på grundnivå, garantipension, assistansersättning, handikappersättning, och vårdbidrag.

Sedan domstolen slagit fast att villkor knutna till förutsättningarna för uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 får resas som förutsättning för bidrag från ett lands sociala bidragssystem, och givit en tolkning av vad det begreppet innebär, går domstolen över till att behandla det österrikiska ärendet.

Domstolen konstaterar mot bakgrund av sitt föregående resonemang, att den österrikiska tilläggsersättningen ska anses vara en social bidragsförmån i den mening som anges i direktivet 2004/38 och att det därmed i.o.f. sig vore möjligt att en persons behov av ett sådant stöd skulle kunna vara en indikation på att vederbörande inte uppfyller kraven i direktiv 2004/38, och därmed skulle kunna nekas ifrågavarande förmån. Efter detta konstaterande tar domstolen upp omständigheter som ska beaktas vid en vidare bedömning om förmånen i fråga faktiskt får nekas. Genomgången i detta avseende är grundlig och ger intryck av att vara avsedd att, när nu frågan om relationen mellan direktiv 2004/38 och förordning 883/2004 för första gången behandlas i domstolen, ge en allsidig ledning för medlemsstaternas hantering av motsvarande frågor i framtiden.

Domstolen konstaterar att det inte är tillåtet att automatiskt på grund av att en person ansökt om en social bidragsförmån neka denne uppehållsrätt. Man måste nämligen i sin bedömning om vederbörande genom sin ansökan om ersättning ligger den mottagande medlemsstatens nationella bidragssystem till last, beakta alla de enskilda omständigheterna i den berörda personens situation. Frågan om den enskilde blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala bidragssystem måste då avgöras från fall till fall med beaktande av om det är fråga om tillfälliga svårigheter, bosättningsens längd, den berördes personliga omständigheter och storleken på det bidrag som den berörde har beviljats. Här blir det också aktuellt att beakta proportionalitetsprincipen för att kunna uppskatta om beviljandet av en förmån kan utgöra en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem i dess helhet. I detta fall kan det vara relevant, konstateras i domskälen, att fastställa hur stor andel av förmånstagarna som är unionsmedborgare med ålderspension från en annan medlemsstat.

Det kan vara anledning att observera att domstolen i sitt resonemang åberopar beaktandesatserna nummer 10 och 16. Endast där finns begreppet "orimlig belastning" som i sin tur är utgångspunkten för domstolens resonemang föregående stycke. Domen i målet lyder:

**direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier[ .....] ska tolkas på så sätt att den utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är aktuell i målet vid**

**den nationella domstolen, vilken, även för tiden efter de första tre månadernas vistelse, generellt och automatiskt utesluter att en ekonomiskt icke aktiv medborgare i en annan medlemsstat beviljas en sådan förmån som den tilläggsersättning [.....] med hänvisning till att den berörde, trots att vederbörande fått ett intyg om registrering, inte uppfyller villkoren för att beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader i den förstnämnda medlemsstaten, på grund av att det för en sådan uppehållsrätt krävs att den berörde har tillräckliga tillgångar för att inte behöva ansöka om en sådan förmån.**

Sammanfattningsvis kan man utläsa av domen att en förmån som den österrikiska tilläggsersättningen som omfattas av förordningen 883/2004 också kan anses vara en sådan förmån som avses i direktivet 2004/38 artikel 7. Men också att en lång rad förmåner som också de omfattas av förordning 883/2004 kan räknas in bland sådana förmåner. Vidare framgår att den nationella lagstiftningen för icke ekonomiskt aktiva personer kan innehålla vissa villkor för att uppfylla rätt till förmåner enligt lagstiftningen i en mottagande medlemsstat så länge de inte strider mot unionsrätten. Vissa villkor om försörjning kan således ställas så länge det inte innebär att en person med automatik utestängs från möjligheten att bosätta sig i en medlemsstat på grund av att han eller hon ansökt om försörjningsstöd. Men det finns också en lång rad ytterligare begränsningar för vilka villkor som får ställas. En prövning måste nämligen göras i förhållande till samtliga omständigheter i det individuella ärendet, men dessutom måste en prövning göras av om ett beviljade av en förmån skulle utgöra en belastning på ett lands sociala förmånssystem i dess helhet. Frågan om beviljandet av en förmån ska utgöra en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem måste således enligt domstolen avgöras med beaktande av proportionalitetsprincipen.

Till belysning av innebörden av om en beviljande av en viss förmån skulle kunna utgöra en orimlig belastning på ett lands sociala förmånssystem i dess helhet kan vad generaladvokaten anfört vara av intresse. Punkt 88 i hans yttrande lyder:

88. När de ovannämnda övervägandena utvecklas, verkar det vid första anblicken svårt att förstå hur en enstaka individ kan bli en orimlig börda för en medlemsstats finanser. Bestämmelserna i direktivet skulle dock bli meningslösa, ifall detta inte var möjligt. Om målet i stället hade gällt en engångsutbetalning på 326,82 EUR, hade man däremot inte skäligen kunnat tala om en "orimlig börda". Det orimliga ligger i det förhållandet att utbetalning av tilläggsersättningen är en under obegränsad tid återkommande händelse, trots att Peter Brey inte kan visa några tidigare band till det österrikiska samhället som motiverar dessa utbetalningar. Om han hade skapat en anknytning till det österrikiska samhället, till exempel genom att ha arbetat, varit bosatt och betalat skatt där vid ett tidigare tillfälle, skulle situationen vara annorlunda.

Vid tolkning av rättsläget med ledning av denna dom, som har annat slut än det generaladvokaten förordat, bör beaktas det faktum att Brey redan vid ansökan om ersättningen hade fått ett intyg om

registrering om att uppehållsrätt förelåg för honom. Det kan inte uteslutas, det kan t.o.m. framstå som troligt, att detta påverkat domstolens resonemang kring de villkor som ska vara uppfyllda i direktivet 2004/38 om försörjning och om beviljandet av ersättningen utgör en belastning för den mottagande statens sociala välfärdssystem.

Det är under alla förhållanden svårt att mot bakgrund av denna dom dra några säkra slutsatser om hur villkor skulle kunna formuleras för att uppfylla de krav som domstolen har formulerat i domskälen i denna dom.

Om behov av fortsatt svenskt agerande i de frågor som behandlas i detta och närmast föregående avsnitt se avsnitten 4.1.4 sid. 61, samt 4.3.2 och 4.3.3, sid. 64 ff.

### **3.3.3 Tredjelandsmedborgare**

Inledningsvis i rådsarbetsgruppens diskussion om en utökad personkrets separerades frågan om likabehandling av tredjelandsmedborgare från huvudförhandlingarna. Samordningen av socialförsäkringsförmåner för denna grupp skulle istället följa andra rättsliga grunder i fördraget, nämligen enligt kapitlet visering, asyl och invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer artikel 63 (4) i EU-fördraget.

För tredjelandsmedborgare, som enligt det föregående har behandlats i särskild ordning, gäller att genom en särskild förordning, förordningen 1231/2010 likabehandlas tredjelandsmedborgare med EU-medborgare när de rör sig mellan medlemsländerna. En förutsättning är att vistelsen i EU-länderna är legal och att det finns en gränsöverstigande situation, dvs. samordningsreglerna blir aktiverade först när en tredjelandsmedborgare rör sig mellan EU-länderna.

### **3.3.4 Reglerna om likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser.**

I förordningen 883/2004 finns en ny artikel 5, som bygger på den rättspraxis som utvecklats;

*Om inte annat följer av denna förordning och med beaktande av de särskilda tillämpningsbestämmelserna skall följande gälla:*

*a) Om enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning förmånerna från det sociala trygghetssystemet eller andra inkomster har vissa rättsverkningar, skall de relevanta bestämmelserna i den lagstiftningen också tillämpas på motsvarande förmåner som förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning, eller på inkomster som förvärvats i en annan medlemsstat.*



*b) Om enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning rättsverkningar uppstår genom vissa omständigheter eller händelser, skall den medlemsstaten beakta liknande omständigheter eller händelser som inträffar inom en annan medlemsstats territorium som om dessa hade inträffat inom det egna territoriet.*

Denna artikel är en utveckling av likabehandlingsprincipen så som den formuleras i artikel 4 i förordningen 1408/71. Utvecklingen avser att inte bara personer ska likabehandlas i förhållande till ett lands egna medborgare utan även situationer och omständigheter ska kunna likabehandlas. T.ex. kan det gälla när ett villkor om fullgjord värnpliktstjänstgöring krävs för rätt till en förmån enligt nationell lagstiftning<sup>10</sup>. I detta fall ska även värnpliktstjänstgöring i ett annat medlemsland kunna tas i beaktande. Ett annat exempel kan gälla olika typer av tilläggsförmåner där det krävs att en person har en grundläggande förmån för att bli berättigad till en tilläggsförmån. Även i ett sådant fall ska likabehandling kunna ske vid bedömningen av om rätt till en tilläggsförmån föreligger. Skillnaden mellan artikel 6, den artikeln handlar om sammanläggning av försäkringsperioder och artikel 5 om likabehandling av omständigheter mm kan vara svår att avgöra. I beaktandesatserna 10 och 11 finns därför en beskrivning av hur de bägge artiklarna förhåller sig till varandra. Dessa satser lyder:

*(10) Principen att behandla vissa omständigheter eller händelser som har inträffat inom en annan medlemsstats territorium som om dessa hade tilldragit sig inom territoriet i den medlemsstat vars lagstiftning är tillämplig, bör emellertid inte inkräkta på principen om sammanläggning av sådana försäkrings- eller anställningsperioder, perioder som egenföretagare eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt en annan medlemsstats lagstiftning med sådana som har fullgjorts enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning. Perioder som har fullgjorts enligt en annan medlemsstats lagstiftning bör därför beaktas endast genom att principen om sammanläggning av perioder tillämpas.*

*(11) Likställande av omständigheter eller händelser som inträffar i en medlemsstat kan på intet sätt göra en annan medlemsstat behörig eller dess lagstiftning tillämplig.*

Beaktandesatsen nr 11 anger en viktig princip, nämligen den, att en intjänad rättighet i en medlemsstat inte kan göra en annan medlemsstat behörig. T.ex. kan man inte överföra intjänade pensionsrättigheter från en stat till en annan, så att kostnaderna för den intjänade förmånen belastar en annan medlemsstat än den där avgifter erlagts och rättigheter tjänats in. Däremot kan

---

<sup>10</sup> EU domstolens mål C-131/96, Mora Romero.

försäkringsperioder i ett land läggs samman med motsvarande perioder i ett annat land för att öppna rätten till en förmån i ett av länderna. Men förmånens storlek i det landet påverkas inte av den period som tillgodoräknats för att öppna rätten till en förmån.

### **3.3.5 Reglerna om fastställande av tillämplig lagstiftning, lagvalsregler.**

I avdelning II i förordningen 883/2004 finns regler om vilket lands lagstiftning som ska tillämpas när det gäller att avgöra var en person ska vara försäkrad. Reglerna i denna avdelning är tvingande och grundläggande för tillämpningen av förordningen. Övriga avdelningar i förordningen berör de särskilda sakfrågorna som sjukförsäkring, pension etc. och är mer detaljerade i vad avser särskilda villkor för rätt till en förmån. Vid tillämpningen av förordningen har således lagvalsreglerna en central roll. Först sedan lagvalet har avgjorts kan man gå vidare och se på vilket sätt övriga regler och villkor till en förmån kan uppfyllas i den nationella lagstiftningen eller om det t.ex. behöver läggas samman försäkringsperioder för att uppfylla kraven för att beviljas en förmån. Principen om att endast ett lands lagstiftning ska vara tillämplig finns också här liksom principen att det är arbetslandets lagstiftning som har företräde. Det finns också särregler för vissa grupper t.ex. för personer som är anställda ombord på havsgående fartyg. Huvudregel för dem är att de ska omfattas av flagglandets lagstiftning. För en person som inte är förvärvsverksam ska lagstiftningen i det land där han är bosatt tillämpas.

Särskilda bestämmelser gäller också för personer som sänds ut av sin arbetsgivare för att utföra arbete för dennes räkning i ett annat medlemsland. En sådan person ska omfattas av det utsändande landets lagstiftning under utsändningstiden, under förutsättning att den tiden inte förväntas överstiga 24 månader.

Vidare gäller särskilda bestämmelser om lagval för personer som samtidigt är verksamma i två eller flera medlemsländer. En person som normalt arbetar som anställd i två eller flera medlemsländer ska omfattas av lagstiftningen där han är bosatt om han utför en väsentlig del av sitt arbete i där. Om han inte utför en väsentlig del av arbetet i bosättningslandet ska han omfattas av lagstiftningen i det land där arbetsgivaren har sitt säte eller sin verksamhet. Motsvarande regler gäller egenföretagare.

Under förhandlingarna i rådsarbetsgruppen ansåg man att reglerna om lagval var så pass allmänna att de skulle kunna tillämpas generellt på många situationer av gränsöverstigande arbete, som t.ex. inom land - och lufttransportområdet. Några särregler för dessa infördes därför inte i 883/2004. Det visade sig emellertid sedermera att reglerna var särskilt svåra att tillämpa för kabinpersonal i internationell luftfart. Hur skulle man bedöma om de utförde en väsentlig del av arbetet i bosättningslandet? Reglerna i förordning 883/2004 på detta område har därför senare ändrats så att

kabinpersonal i flygtrafik ska vara omfattade av lagstiftningen i det medlemsland där de är stationerade, har sin bas. Att bedöma lagvalet för den landbaserade transportpersonalen med gränsöverstigande arbete är dock fortfarande en omständlig procedur även om detaljerade riktlinjer utarbetats av den administrativa kommissionen.

Reglerna i förordningen 883/2004 ger också en möjlighet till viss flexibilitet vad gäller lagvalet. Det finns nämligen en regel i artikel 16 som ger en möjlighet att göra undantag från huvudreglerna. Men för att undantag ska vara möjligt förutsätts att de berörda medlemsländernas behöriga myndigheter ska vara överens och undantaget måste vara till förmån för de försäkrade.

En aktuell fråga är den om avvikande rörelsemönster för olika yrkeskategorier och nya arbetsformer innebär att nya regler om lagval behöver skapas. En sådan fråga avser distansarbete vid dator och arbete hos de multinationella företagen. Den frågan uppmärksammas vidare i avsnitt 4.2.2, sid. 63 f.

I detta sammanhang är det värt att nämna att avgifterna till socialförsäkringen, som visserligen inte direkt omnämns i förordningen dock har stor betydelse för konkurrensen mellan företag baserade i olika länder. Denna fråga behandlas i avsnitt 4.1.3, sid. 60 f.

### **3.3.6 Reglerna om ersättning för sjukvårdskostnader i ett annat medlemsland än det behöriga.**

Bestämmelserna i förordningen om kostnadsersättningar för sjukvård var i stort behov av förändring. Flera medlemsstater hävdade att förordningen behövde utvidgas i enlighet med den praxis som höll på att utvecklas beträffande möjligheten att söka sjukvård i en annan medlemsstat än det kompetenta och få vårdkostnaderna ersatta av detta.

En fråga att behandla gällde den om förhandsprövning för att beviljas kostnadsersättning för vård i ett annat medlemsland än försäkringslandet, dvs. det behöriga enligt förordningen 1408/71. Den kom att behandlas i förhållande till de två domarna C-120/95 Decker och C-120/95 Kohl. I de domarna hade domstolen konstaterat att fördragets regler om fri rörlighet för tjänster och varor kunde tillämpas på möjligheten att söka sjukvård eller köpa sjukvårdsartiklar i en annan medlemsstat än det kompetenta och få ersättning från hemlandets sjukförsäkringssystem. I och med dessa domar hade domstolen öppnat för andra ersättningsmöjligheter än de som följde av förordning 1408/71, ersättningsmöjligheter som enligt domstolen följde direkt av fördraget.

De fortsatta förhandlingarna kom att kretsa kring frågorna om man kunde införliva den nya praxisen i förordningen eller om det var för tidigt med hänsyn till att ett antal frågeställningar, särskilt om hur ersättningen för vårdutgifter skulle kunna ersättas, ännu var oklara. Slutligen blev man överens att i

den nya förordningen införa utvidgade möjligheter för försäkrade personer att söka sjukvård i andra medlemsländer genom att begränsa möjligheterna för ett medlemsland att vägra förhandsbesked. I förordningens artikel 20 (2) formuleras det så här:

*Tillstånd ska beviljas om den behandling det gäller finns bland de förmåner som tillhandahålls enligt lagstiftningen i den medlemsstat där den berörda personen är bosatt och denna behandling inte kan ges inom den tid som är medicinskt försvarbar med hänsyn till personens aktuella hälsotillstånd och sjukdomens sannolika förlopp.*

Det är med detta fastlagt att väntetid inte längre ska bedömas utifrån ett snävare nationellt perspektiv utan här lägger man fast ett gemensamt europeiskt medicinskt perspektiv, grundat på patientens behov.

Nu har ett direktiv om patientrörlighet 2011/24/EU antagits och införlivats med svensk rätt den 1 oktober 2013. Detta direktiv baseras på den fria rörligheten för tjänster och kompletterar förordningen 883/2004. Patientrörlighetsdirektivet innebär att den vård som söks i ett annat medlemsland inte behöver vara en obligatorisk socialförsäkringsförmån, i den meningen att den medicinska åtgärden utförs inom ramen för den offentliga sjukvårdsapparaten, utan kan utföras också av fristående vårdgivare och ersättas av försäkringen i hemlandet. Åtgärden som sådan ska emellertid ligga inom ramen för vad som utförs i hemlandet.

När det gäller vilken kostnad som ska ersättas kan det skilja sig mellan vilka regler som ligger till grund för den erhållna sjukvården. Således gäller enligt patientrörlighetsdirektivet att den berörda personen själv lägger ut för sjukvårdskostnaderna i vårdlandet för att i efterhand få ersättning enligt det nationella system som han eller hon är omfattad av. Detta skiljer sig från förordningen 883/2004 där vården ges på de villkor som gäller i den behandlande staten, vårdlandet, och kostnaderna som uppkommer där ersätts av hemlandets försäkringssystem direkt till vårdlandets sjukförsäkringssystem. Patienten behöver således inte själv lägga ut för andra kostnader än eventuell patientavgift om han eller hon utnyttjar reglerna om förhandstillstånd i förordningen 883/2004.

När det gäller ersättningen i förhållande till patientrörlighetsdirektivet får kostnadsersättningen från hemlandet inte överstiga vad motsvarande vård skulle ha kostat där, utan följa de taxor som finns för motsvarande vård i det landet.

Sjukvårdsförmåner för pensionärer var en annan frågeställning som diskuterades ingående i förhandlingarna. Förordningen 1408/71 omfattade komplicerade administrativa ersättningsregler som innebar att en pensionär som flyttar mellan medlemsländerna är försäkrad för sjukvård i det land varifrån han erhåller pension om han inte har en pension också från det land dit han har flyttat.

Enligt reglerna i förordningen 1408/71 och dess tillämpningsföreskrifter skulle ersättningen utges mellan länderna genom att en schablonberäknad kostnad för pensionärer fastställs i varje land. Det land där pensionären vistades (utan att ha pension från samma land) fick då en summa baserad på den schablonberäknade kostnaden för sjukvård i vistelseslandet, från det pensionsutbetalande landet i förhållande till antalet pensionärer under den tid som de vistades där.

Kommissionens förslag i detta avseende innebar att sjukvårdskostnaderna för pensionärer skulle ersättas med de faktiska kostnaderna vid varje besök på samma sätt som för vård vid tillfällig vistelse. Kostnaden skulle därefter fördelas på varje pensionsutbetalande medlemsland i relation till hur stor del av pensionen som betalades från respektive land. Man skulle då slippa den omfattande administrationen att fastställa en genomsnittskostnad och betala schablonbelopp. Förslaget innebar en rättvis kostnadsfördelning men den administrativa bördan ansågs bli allt för betungande och förslaget vann inte gehör.

De regler som till slut formulerades i 883/2004 innebär att ersättning för pensionärens sjukvård sker både direkt och med en schablonberäknad summa. För medlemsstater där det inte är möjligt att fastställa den faktiska kostnaden enligt särskild taxa för varje besök i vården finns möjligheten att fortsätta att tillämpa reglerna om schablonersättning. För svensk del används denna metod eftersom Sverige inte har ett utvecklat taxsystem för den offentliga vården. Emellertid anser många av de sydeuropeiska länderna med stor arbetskraftsutvandring under 60 - 80 talen att kostnaderna inte fördelas rättvist och proportionellt eftersom bosättningslandet ofta får ta den största kostnaden för hemvändande pensionärer som har nästan hela pensionen från ett annat medlemsland och endast en liten del från bosättningslandet.

### **3.3.7 Reglerna om arbetslöshetsförsäkring.**

Reglerna beträffande arbetslöshetsförsäkringen ändrades i ett antal avseenden.

Ett förslag från kommissionen var att den period under vilken ersättning skulle kunna utgå från ett lands försäkring under den tid som en person söker arbete i ett annat medlemsland skulle förlängas från dittills 3 till 6 månader. Detta förslag accepterades, dock under vissa inskränkande villkor.

Ett annat förslag var att egenföretagare skulle omfattas av samordningsreglerna om arbetslöshetsförmåner. Också detta förslag accepterades och arbetslöshetsförsäkringen utvidgades i förordning 883/2004, till att också omfatta egenföretagare. Vissa problem vid tillämpningen för denna grupp blev följden av andra ändringar som genomfördes, de berörs i det följande.

Ett ytterligare förslag var att även arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle samordnas. I förhandlingarna framgick att kommissionens förslag i detta avseende saknade stöd hos medlemsstaterna

Slutligen föreslogs att ersättningen skulle betalas direkt till den arbetssökande när han/hon söker arbete i ett annat medlemsland än det vars försäkring gäller. Detta till skillnad mot vad som gällde enligt förordning 1408/71, enligt vilken ersättningen betalades från den kompetenta institutionen i det utbetalande landet till motsvarande institution i det land där vederbörande sökte arbete. Denna hantering innebar att den arbetssökande blev föremål för samma administrativa kontroller som gällde enligt de nationella reglerna i sökandelandet. Den administrationen var långsam och komplicerad. Kommissionens förslag accepterades därför och direktbetalning introducerades, dock med vissa tillägg om kontroll i den nya tillämpningsförordningen.

Särskilda regler om ersättning, "återbetalning" infördes för personer som bor i ett land och arbetar i ett annat. Det gäller för s.k. gränsgångare och sällanhemvändare.

I artikel 1 f) definieras begreppet gränsarbetare. En sådan person är en person som har anställning eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat men som är bosatt i en annan medlemsstat, dit personen som regel återvänder dagligen eller åtminstone en gång i veckan.

Men det finns också de som utan att vara gränsgångare bor i en annan medlemsstat än den där de arbetar, de kallas för sällanhemvändare.

Vid förhandlingarna infördes i sista stund ett förslag om särskild återbetalning till ett land som betalat arbetslöshetsersättning till en person som blivit berättigad därtill p.g.a. bosättning i landet. Detta eftersom Luxemburg invänt att de som har en stor grupp gränsarbetare i grannländerna fick ta på sig en allt för stor betalningsbörda när dessa blev arbetslösa och försäkringen övergick till bosättningslandet, Luxemburg. Reglerna om återbetalning kom därför till stånd som en kompromiss.

För gränsgångare gäller att den som blir delvis eller periodvis arbetslös förblir omfattad av lagstiftningen i arbetslandet på lika villkor med där bosatta personer. För en gränsgångare som blir helt arbetslös övergår emellertid försäkringen till den medlemsstat där han eller hon är bosatt. Det tidigare arbetslandet ska dock, det är det som kallas återbetalning, ersätta bosättningslandet för kostnaderna under de första tre månaderna. Ersättningsbeloppet får inte överstiga beloppet vid arbetslöshet enligt det tidigare arbetslandets lagstiftning.

För en sällanhemvändare gäller regler som avviker från dem för gränsgångare, men även för denna kategori kan det bli fråga om återbetalning.

Frågan om återbetalning för gränsgångare och sällanhemvändare som blir omfattade av bosättningslandet försäkringsförmåner har sedermera visat sig vålla problem vid tillämpningen. Problem uppstår vid bedömningen om en person uppfyller villkoren för rätt till ersättning i det återbetalande landet. Ska kostnaderna för en gränsgångare som inte uppfyller villkoren i arbetslandets försäkring för att bli berättigad till ersättning men som får ersättning i bosättningslandet kunna återbetalas av arbetslandet till bosättningslandet?

Som nämnts utvidgades arbetslöshetsförsäkringen i förordning 883/2004 till att också omfatta egenföretagare. Det har visat sig att denna utvidgning inneburit stora problem vad gäller bestämmelsen om återbetalning. Ska ett bosättningsland som inte har någon försäkring för egenföretagare ändå betala ersättning till en i landet bosatt person som blir arbetslös från sin verksamhet i ett annat medlemsland, som har en arbetslöshetsförsäkring som också omfattar egenföretagare? Ska en sådan person komma i ett bättre läge än de egenföretagare som har sin verksamhet i bosättningslandet har?

Det förefaller som om reglerna om arbetslöshetsförsäkringen i den nya förordningen skapat fler problem än den löst och att en översyn därför bör ske så snart som möjligt. Ett förslag från kommissionen förväntas komma under år 2014.

### **3.3.8 Frågan om att bryta praxis i förhållande till det särskilda underhållsstödet**

Underhållsstödet till barn med frånskilda föräldrar hade genom praxis kommit att omfattas av förordningen 1408/71. Genom domstolens avgörande i C-255/99 Anna Humer, ansågs ett österrikiskt underhållsbidrag vara en familjeförmån i förordningens mening och det skulle därmed kunna utges till barn som var bosatta i en annan medlemsstat än den där den underhållsskyldige föräldern var bosatt. I förhandlingarna om en ny förordning togs frågan upp. Slutsatsen blev att den nya förordningen inte omfattar denna typ av stöd. I beaktandesatsen nr 36 anges de skäl som ligger till grund för att avföra underhållsbidrag från förordningens tillämpningsområde nämligen att dessa förmåner är avsedda att kompensera för en förälders underlåtenhet att uppfylla sin rättsliga underhållsskyldighet och är att betrakta som ett förskott som kan återkrävas. Detta är en skyldighet som utgår från familjerätten. Med hänsyn till de särdrag som underhållsstöd har bör de därför inte ingå i det samlade stödet till familjer som berörs av samordningsreglerna.

### **3.3.9 De icke- avgiftsfinansierade förmånerna**

De icke- avgiftsfinansierade förmånerna är en fråga som varit föremål för mycket intresse, inte minst för att det begreppet ger medlemsstaterna en möjlighet att undvika export. Sådana förmåner ska

nämligen bara utges till den som är bosatt i medlemsstaten i fråga. Sådana förmåner fanns definierade i förordningen 1408/71. Motsvarande förmåner finns nu i definierade i förordningen 883/2004 i artikel 70. Definitionen här är, som vi ska se, snävare än vad de var i 1408/71.

Definitionen av dessa förmåner är i den nya förordningen följande:

*Förmåner*

*a) som är avsedda att*

*i) vara tillägg, ersättning eller komplettering för täckande av de risker som omfattas av de socialförsäkringsgrenar som anges i artikel 3.1 och som garanterar de personer som berörs en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållandena i den berörda medlemsstaten,*

*eller*

*ii) uteslutande ge särskilt skydd för funktionshindrade, vilket är nära förbundet med personens sociala förhållanden i den berörda medlemsstaten,*

*och*

*b) där finansieringen enbart härrör från obligatorisk beskattning avsedd att täcka allmänna offentliga utgifter och villkoren för att tillhandahålla och beräkna förmånerna inte är beroende av någon avgift från förmånstagarens sida; förmåner som utges som tillägg till en avgiftsfinansierad förmån skall emellertid inte anses vara avgiftsfinansierade förmåner endast av detta skäl,*

*och*

*c) som förtecknas i bilaga X.*

Frågan vilka förmåner som kan definieras som icke avgiftsfinansierade kontantförmåner har varit livligt debatterad och föremål för domstolens avgöranden i ett flertal fall. För att försäkra sig om att de förmåner som medlemsstaterna vill inkludera i bilaga X uppfyller kraven ägnas varje begäran att få en sådan förmån införd i bilaga X en särskild process i den administrativa kommissionen.

Diskussionen kring dessa förmåner har sin upprinnelse i den tyska omvårdnadsförsäkringen och hur den förmånen skulle klassificeras. I ett ärende i domstolen, Molenaar C-160/96 behandlades frågan om makarna Molenaar som båda förvärvsarbetade i Tyskland men var bosatta i Frankrike, skulle betala avgift till den tyska omvårdnadsförsäkringen.



Den tyska omvårdnadsförsäkringen infördes 1995 och är avsedd att täcka kostnader för de försäkrades vårdbehov, varmed avses ett permanent behov av att i stor utsträckning ta andra personers hjälp i anspråk för att utföra vardagsgöromål. Samtliga personer som är "anslutna till systemet" är skyldiga att betala avgifter till omvårdnadsförsäkringssystemet.

Makarna Molenaar yrkade hos den tyska domstolen att befrias från avgifter till omvårdnadsförsäkringen eftersom de inte kunde komma i åtnjutande av dess förmåner, då dessa var förbehållna personer som var bosatta i Tyskland. Den nationella domstolen ställde då den frågan till EU domstolen, om det är förenligt med EG-fördragets regler om antidiskriminering och den fria rörligheten för arbetstagare genom lagstadgad försäkringsskyldighet, att begränsa rätten till denna typ av förmåner till bosättningslandet.

Domstolen kom i sitt avgörande fram till att då förmåner från omsorgsförsäkringen var en lagstadgad rättighet, då ersättningen avsåg att förbättra den enskildes hälsotillstånd och livssituation genom att främja rehabiliterande och förebyggande verksamhet och då förmånen utgjorde ett komplement till förmåner inom sjukförsäkringen skulle de ses som en förmån vid sjukdom enligt förordningen 1408/71. Nästa fråga blev om denna förmån skulle anses vara en vårdförmån<sup>11</sup> eller en kontantförmån. Eftersom ersättningen utges periodiskt med schablonbelopp utan krav på att visa vilka utgifter som uppkommit och är oberoende av den vårdbehövandes faktiska levnadsomkostnader och att omsorgsförsäkringen var ett finansiellt stöd som gör det möjligt att uppnå en generell förbättring av den vårdbehövandes levnadsstandard och genom att de merkostnader som bedöms följa av deras tillstånd kompenseras, fann domstolen att förmånen var en kontantförmån vid sjukdom. Den var således därmed också exportabel.

Molenaar-domen kom att kraftigt begränsa utrymmet för hur olika förmåner fick införas under begreppet "icke-avgiftsfinansierade" och därmed också möjligheten för medlemsstaterna att undanta förmåner från export. Ett flertal ärenden kom att avgöras i domstolen där förmåner som redan fanns angivna i bilaga II a i förordning 1408/71 som icke exportabla ifrågasattes. I ärende Jauch C-215/99 ansåg domstolen att ett österrikiskt vårdbidrag som förtecknats i bilaga II a, inte uppfyllde kriterierna för att vara en icke-avgiftsfinansierad förmån utan att denna förmån var en kontantförmån vid sjukdom liknande den tyska omvårdnadsförsäkringen. Den österrikiska förmånen

---

<sup>11</sup> Enligt artikel 1 i förordningen 883/2004, under definitioner punkt va), anges att vårdförmåner är förmåner som tillhandahålls enligt en medlemsstats lagstiftning vilka är avsedda att tillhandahålla, tillgängliggöra, direkt betala eller ersätta kostnader för sjukvård och sjukvårdsprodukter samt sidotjänster till denna vård. Detta inbegriper förmåner vid långvarigt vårdbehov.

skulle därmed strykas från bilagan och fortsättningsvis exporteras inom EU. Därefter följde ett antal liknande domar där förmåner som fanns uppförda i bilagan IIa<sup>12</sup> inte ansågs uppfylla kriterierna för att vara icke-avgiftsfinansierade<sup>13</sup>.

I rådsarbetsgruppen för sociala frågor behandlades frågorna om att överföra reglerna i 1408/71 först till en förändring av gällande förordning och därefter till den nya förordningen. Österrike, vars förmåner blivit föremål för "utgallring" från bilaga IIa liksom kommissionen, agerade för att minska antalet förmåner som medlemsstaterna hade förtecknade i bilagan. Någon förändring i förordningen 1408/71 blev det emellertid inte. I den nya förordningen anpassades skrivningen av den berörda artikeln till den praxis som utvecklats. Skrivningen snävades in och ett flertal av de berörda förmånerna blev istället kontantförmåner vid sjukdom, vilket innebar att de också blev exportabla. De fick alltså inte tas med i bilaga X till förordning 883/2004.

En särskild fråga under förhandlingarna rörde ett antal förmåner vid invaliditet som fanns förtecknade i bilaga X. Sådana förmåner fanns för Sveriges del vad beträffar handikappersättning och vårdbidrag. Även för Storbritannien och Finland fanns liknande förmåner med i förteckningen. Sverige, Storbritannien och Finland kunde då, eftersom beslut skulle fattas med enhällighet, blockera förslaget att stryka dessa förmåner från bilagan. Rådets beslut blev således att dessa förmåner blev kvar i bilagan, som nu blev bilaga X.

Kommissionen meddelade att man avsåg att föra upp frågan till domstolen för prövning. Europeiska Parlamentet och rådet var då tillsammans ansvariga för att motivera sitt beslut att anta vissa förmåner som icke-avgiftsfinansierade. Domstolen avgjorde frågan och accepterade kommissionens argument om varför de ifrågasatta förmånerna inte uppfyllde de villkor som gäller för att föra upp förmånerna i bilaga X. Det svenska vårdbidraget och handikappersättningen kom därmed att anses som kompletterande åtgärder för att förbättra hälsan och skulle därmed anses vara kontantförmåner vid sjukdom. På liknande sätt bedömdes motsvarande förmåner i Finland och Storbritannien. Domstolen kunde dock konstatera att i fråga om det brittiska "disability living allowance" innehöll denna förmån en särskild del som berörde den försäkrades behov av rörlighet. En sådan komponent skulle i och för sig kunna utgöra en förmån som uppfyller kriterierna för att vara en icke avgiftsfinansierad förmån till skydd för funktionshindrade, men som en komponent i en förmån med mer allmänt syfte är dock inte avsikten att täcka behovet av rörlighet tillräckligt. Även den förmånen

---

<sup>12</sup> Bilagan för icke avgiftsfinansierade förmåner finns nu i bilaga X till förordningen 883/2004 och artikel 70.

<sup>13</sup> C-160/02, Skalka, C-287/05, Hendrix, C-299/05, Kommissionen mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd och C-503/09, Lucy Steward.

undantogs alltså från möjligheten att vara kvar i bilaga X. I den svenska lagstiftningen skulle eventuellt bilstödet kunna vara en sådan förmån. Den svenska regeringen har dock beslutat att bilstödet är en vårdförmån vid sjukdom<sup>14</sup>. På grund av vårdförmånernas karaktär innebär det att den enbart beviljas till den som är bosatt i landet.

### 3.3.10 Pro rata beräkning av pensioner

Reglerna i förordningen 1408/71 på området pensioner var föremål för redigeringar så sent som år 1992 men behovet av anpassningar på detta område var inte lika aktuellt då som det sedermera blev.

Pensionsområdet berörs av vissa generella gemensamma regler som t.ex. de om sammanläggning av försäkringsperioder och likabehandling av likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser. Vid samordning av pensioner som grundar sig på rättigheter intjänade i olika länder blir ofta s.k. pro rata-beräkning aktuell.

Hur tillämpningen av förordningens regler om samordning av allmänna pensioner och på nya pensionsmodeller som det svenska skulle fungera var en fråga som måste regleras i den nya förordningen. Pro rata-beräkning innebär nämligen att man beräknar pensionsrättigheter i förhållande till faktiskt intjänad tid i ett visst land och teoretiskt intjänad tid. Med teoretiskt intjänad tid avses alla de perioder som en person tjänat in i alla de länder, som omfattas av samordningsreglerna, som om de hade fullgjorda i ett och samma system. Ett sådant beräknings sätt förutsätter att det finns regler om en fastställd pensionsålder och om ett fastställt antal år för att få full pension.

I ett avgiftsdefinierat system utan särskilt angiven pensionsålder, som det svenska inkomstpensionssystemet, kan man inte beräkna pensioner pro rata eftersom det inte finns några bestämmelser om krav på fullgjorda perioder, inte någon definierad "full pension" och inte någon definierad pensionsålder.

För Sveriges del gällde det i förhandlingarna att få med skrivningar som medger undantag från pro rata-beräkningen för den svenska inkomstpensionen. En skrivning i artikel 52 1.a) om "oberoende förmåner" innebär att i det fall villkoren för rätt till pension uteslutande uppfylls av den nationella lagstiftningen är en pro rata-beräkning obehövlig.

---

<sup>14</sup> Förklaring från Konungariket Sverige i enlighet med artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Vad beträffar den svenska inkomstrelaterade sjukersättningen är den i EU-sammanhang att anse som en förmån vid invaliditet. I artikel 44 i förordningen 883/2004 anges att lagstiftningar där invaliditetsförmånens storlek är oberoende av försäkrings- eller bosättningsperiodernas längd är s.k. lagstiftning av A-typ. Det innebär att sådan ersättning alltid betalas ut i det land där en person var försäkrad vid tillfället för försäkringsfallet och då följer där gällande regler, även om personen i fråga har omfattats av flera medlemsstaters lagstiftning av samma typ - A försäkring. Den svenska inkomstrelaterade sjukersättningen är en sådan förmån

Vid samordning med andra typer av förmåner, typ - B förmåner, de baseras på intjänande tider, beräknas ersättningen på samma sätt som ålderspensioner, d.v.s. på grundval av intjänade perioder och beräkning pro rata. Om inte särskilda samordningsregler hade funnits för samordning mellan typ A förmån och typ B förmån skulle detta emellertid kunna leda till olägenheter för individen i vissa fall. Viss omformulering förslås här.

Som exempel kan följande situation beskrivas.

Om en invaliditetspension beviljats i Tyskland, som har en typ B- försäkring, så innebär det att i samordning med den svenska sjukersättningen så ska beräkningen ske pro rata. Om sjukdomen drabbar en person som under en kort tid i Tyskland tjänat in pensionsrättigheter och som dessförinnan under längre tid varit omfattad av den svenska försäkringen, skulle det innebära att han eller hon går miste om den svenska sjukersättningen, som ju baseras på aktuell försäkring, och bara får en liten del ifrån Tyskland. För samordningen mellan dessa båda A- och B-förmåner finns därför regler som innebär att en proportionell andel av den totala pension som den försäkrade skulle ha haft rätt till om han eller hon arbetat fram till dess att rätt till ålderspension föreligger ska utges från varje tidigare försäkringsland. En fördelning pro rata görs alltså på denna grund.

Konstruktionen av den svenska garantipensionen är svår att förklara i ett EU-rättsligt perspektiv. Å ena sidan är den avsedd att vara en garanti för att pensionstagaren alltid ska få en viss nivå som allmän pension men å andra sidan ges den garanterade nivån inte till den som inte varit bosatt i Sverige i 40 år. Det kan ifrågasättas om Sverige, med hänsyn till likabehandlingsprincipen i förordningen, vid beräkningen av garantipension kan hävda att full garantipension kan reduceras i förhållande till antalet bosättningsår i Sverige. Den garanterade pensionsnivån för en person som bott i Sverige under hela sin karriär utgår ju från 40 års intjänandetid och att särbehandla den som haft kortare tid i Sverige genom att reducera garantinivån i förhållande till faktisk bosättningsår i landet, utan att ta hänsyn till bosättningsår i andra EU-länder skulle eventuellt i vissa situationer kunna vara diskriminerande, nämligen mot en EU-medborgare som kommer till Sverige och arbetar mindre än 40 år i Sverige och här har en hög inkomstrelaterad pension, jämfört med vad

vederbörande uppnått i andra länder. Om så är fallet skulle den svenska beräkningen istället få utgå från full garantinivå med avdrag för inkomstrelaterade pensioner från alla berörda länder, när en sådan beräkning leder till en högre garantipension än den beräkningsmodell som Sverige nu tillämpar. Det finns ett stort antal andra typfall att undersöka och frågan bör studeras vidare.

Här kan det finnas anledning att nämna den s.k. Petroniprincipen, som etablerats genom praxis i målet C 24/75, Teresa och Silvana Petroni. Utgången i målet ledde till att nya regler skapades i förordningen. Reglerna om minskning i pensionsavsnittet anpassades till domen så att minskningsreglerna begränsades för att skydda pensionstagaren från att få pensionen reducerad i förhållande till den pension som vederbörande skulle haft rätt till om inte samordningsreglerna tillämpats. Frågan i målet Petroni berörde beräkningen av en belgisk pension, där den belgiska myndigheten hade beräknat pensionen för en person helt i enlighet med den belgiska nationella lagstiftningen. Emellertid hade personen i fråga även rätt till pension från Italien. Den italienska tillämpande myndigheten hade enligt förordningen 1408/71, artikel 45 dock behövt lägga samman försäkringsperioder i de båda länderna för att rätt till pension skulle föreligga enligt italiensk lagstiftning. Sedan den Italienska myndigheten gjort detta hade den belgiska myndigheten minskat den belgiska pensionen enligt minskningsreglerna i förordningen 1408/71 artikel 46.3. Domstolen fann att artikel 46.3 i den utsträckning som den nu hade använts av den belgiska myndigheten var oförenlig med artikel 51 i fördraget. Det var enligt domstolen inte förenligt med denna artikel att använda artikel 46.3 så att den minskar en förmån som en person redan är berättigad till enligt den nationella lagstiftningen (utan att sammanläggning har ägt rum). Samordningen skulle då innebära att en migrerande arbetstagare som arbetat i flera medlemsländer får en mindre pension än han eller hon annars skulle ha rätt till i enlighet med den nationella medlemsstatens lagstiftning. Även om reglerna i förordningen 1408/71 ändrades för att begränsa följderna av minskningsreglerna kan Petroniprincipen sägas ha generell betydelse i det att en migrerande arbetstagare genom tillämpning av samordningsreglerna inte ska få sämre förmåner än han annars skulle ha fått om bara den nationella lagstiftningen hade tillämpats.

### **3.3.11 Föräldrapenningen, bl.a. frågan om dess klassificering**

Ett särskilt problem blev och har varit att kategorisera den svenska föräldrapenningen i förhållande till samordningsreglerna. Den svenska föräldrapenningen utgår från ett individuellt försäkringsperspektiv där båda föräldrarna i regel förvärvsarbetar. Denna inkomstbaserade förmån avser att ge möjlighet för båda föräldrarna att utan alltför stor inkomstförlust vara hemma från arbetet för att ta hand om barnet. Ersättningsens storlek och förmånens karaktär är tydligt kopplad till

föräldrarnas anknytning till arbetsmarknaden, till skillnad från många av de centraleuropeiska familjeförmånerna som kopplar till en traditionell "enförsörjarfamilj".

Enligt förordningen 1408/71 kunde föräldrapenningen karaktäriseras som en förmån vid moderskap eftersom den kan utges i samband med barnets födelse.

Om föräldrapenningen karaktäriseras som "en förmån som utgår som ersättning vid sjukdom eller moderskap" tolkas detta enligt 1408/71 som en individuell och intjänad förmån till en förälder, i detta fall alltså modern. Därav följer att den kan exporteras till andra medlemsstater även sedan den försäkrade föräldern upphört med förvärvsarbetet i arbetslandet. Detta dock under förutsättning att hon inte påbörjat nytt förvärvsarbete i en annan medlemsstat. Då övergår i stället försäkringen till det landet, och dess system blir tillämpligt.

Men, har Sverige hävdats, eftersom den svenska föräldrapenningen kan utges under en lång tid skulle den också kunna kategoriseras som en familjeförmån som definierades i förordningen 1408/71 som;

*alla vårdförmåner eller kontantförmåner som är avsedda att täcka en familjs utgifter enligt den lagstiftning som anges i artikel 4.1 h, med undantag för de särskilda bidrag vid barns födelse eller vid adoption som nämns i bilaga II.,*

Om föräldrapenningen karaktäriseras som en "familjeförmån" blir förhållandena andra än om den karaktäriseras som en förmån vid moderskap. En familjeförmån utges till en familj under förutsättning att en förvärvsarbetande förälder är aktuellt försäkrad, dvs. anknuten till arbetsmarknaden i det land som är aktuellt för utbetalning av förmånen i fråga. Om den förvärvsarbetande föräldern upphört med förvärvsarbetet i ett visst land och flyttat till en annan medlemsstat upphör därför rätten att få en familjeförmån utbetalad från det förra landet. (för Sveriges del gäller det i detta fall inte bara föräldrapenning utan även barnbidrag m.fl. bidrag ).

Under förutsättning att en förälder arbetar i Sverige kan således även en familjemedlem<sup>15</sup> som bor tillsammans med barnet i ett annat medlemsland härleda sin rätt från arbetstagaren och bli berättigad till svensk föräldrapenning. För Sveriges del definierades "familjemedlemmar" särskilt i bilaga I till 1408/71, som "make eller barn under 18 år".

---

<sup>15</sup> Begreppet familjemedlem definieras i förordningen, artikel 1.i, och avser den nationella definitionen i den medlemsstat enligt vilken förmåner utges.

I ärendet Kuusijärvi C-275/96 kom denna frågeställning om föräldrapenningens kategorisering upp till domstolen för avgörande. Utgångspunkten för den svenska hanteringen av ärendet var att den svenska regeringen i sin förklaring om tillämplig nationell lagstiftning hade angivit att den svenska förmånen föräldrapenning skulle anses som en förmån vid "sjukdom och moderskap". En sådan förklaring, som varje medlemsstat enligt förordningens artikel 9 lämnar till kommissionen, är att se som en nationell tolkning av hur en viss del av dess förmånssystem passar in i den begreppsapparat som förordningen etablerar.

I Kuusijärvifallet var det fråga om en person som bodde i Sverige och arbetade här. Hon hade blivit arbetslös och uppbar svensk arbetslöshetsersättning. Hon födde barn i Sverige. Efter barnets födelse beviljades hon föräldrapenning från försäkringskassan. Sedan hon flyttat till Finland och bosatt sig där ansåg den ansvariga svenska myndigheten att hon skulle avregistreras som försäkrad i Sverige och därmed inte längre skulle vara berättigad till ersättning från Sverige. Beslut fattades i enlighet härmed.

Den fråga som nu primärt uppstod var om artikel 13.2 f i förordningen 1408/71 kunde innebära att den förändrade bosättningen skulle få till följd att försäkringstillhörigheten övergick till det nya bosättningslandet, Finland. Detta eftersom vederbörande inte längre ansågs utöva förvärvsverksamhet i Sverige och därför skulle omfattas av det nya bosättningslandets försäkring.

Den aktuella artikeln har följande lydelse:

*f) Den för vilken lagstiftningen i en medlemsstat upphör att gälla utan att lagstiftningen i en annan medlemsstat blir tillämplig på honom enligt någon av reglerna i föregående punkter eller enligt något undantag eller någon särskild bestämmelse i artikel 14–17 skall omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium han är bosatt uteslutande enligt bestämmelserna i den lagstiftningen.*

Domstolen konstaterade att artikel 13.2 f inte hindrar att en medlemsstat ställer krav på att en person, som upphört att vara yrkesverksam i den staten, måste vara bosatt i landet för att omfattas av den statens lagstiftning. Enligt domstolens då gällande synsätt hade således den svenska myndigheten uppfattningen, att någon föräldraförsäkringsförmån inte skulle utgå i det aktuella fallet, varit korrekt om domstolen i den vidare prövningen där också hade accepterat att vederbörande skulle anses inte vara yrkesverksam i Sverige och därmed avregistreras från den svenska försäkringen och till följd därav inte heller skulle få en fortsatt förmån.

Det finns emellertid inte anledning att här fördjupa sig i frågan om betydelsen av artikel 13.2.f. Utvecklingen i målet ändrade nämligen förutsättningarna för domstolens prövning. Orsaken var att den svenska regeringen ändrade uppfattning om klassificeringen av föräldrapenning, och ville klassificera den som en familjeförmån i stället för som ersättning vid sjukdom eller moderskap.

Domstolen tog ställning i målet utifrån den Svenska regeringens sålunda ändrade ståndpunkt. Frågan blev därmed dels om den svenska förändrade beskrivningen kunde accepteras, dels och i så fall, om föräldrapenningen, som en familjeförmån enligt förordningen 1408/71, kunde uppbäras under bosättning i ett annat medlemsland än det land där rättigheten grundas, dvs. det land där en anknytning till arbetsmarknaden finns.

En familjeförmån kan enligt förordningen 1408/71 artikel 74, utges till en förälder som är bosatt i en annan medlemsstat än den där den andre föräldern förvärvsarbetar. Familjeförmåner är således beroende av att en förälder är förvärvsaktiv och därmed grundlägger en rätt till förmånen. Den utbetalas då i det landet oberoende av var den andre föräldern bor. I det här aktuella fallet saknades en koppling till förvärvsarbete i någotdera landet, det är då inget som hindrar en medlemsstat att ställa krav på bosättning i landet för att ersättning ska kunna utges.

Utgången i fallet Kuusijärvi innebar att domstolen accepterade den svenska ståndpunkten att en förmån av den typ som den svenska föräldrapenningen skulle bli omdefinierad och betraktas som en familjeförmån. Sverige behövde alltså inte betala någon föräldrapenning i det aktuella fallet.

Domen kom att påverka tillämpningen av samordningsreglerna så att samtliga familjeförmåner, för Sveriges del förutom föräldrapenning också barnbidrag, flerbarnstillägg, bostadsbidrag till barnfamiljer, kommunalt vårdnadsbidrag och studiebidrag, ska läggas samman för att beräkna familjeförmånernas storlek vid samordning och beräkning av vilket belopp en familj ska ha i en situation där föräldrarna är försäkrade i olika medlemsstater. Om familjeförmånen är högre i det land där en av föräldrarna arbetar än det där barnet och den andra föräldern är bosatta skall ett s.k. tilläggsbelopp betalas av arbetslandet.

Det visade sig sedermera att den nya klassificeringen av denna typ av förmån inte följdes av andra medlemsstater med liknande föräldrapenningförmåner. Sverige blev då ensamt om att tillämpa föräldrapenning som en familjeförmån. Resultatet blev att den svenska föräldrapenningen tillsammans med de generella stöden till familjen som utgår i Sverige kom att vara den högsta ersättningen vid jämförelse med andra medlemsstaters familjeförmåner, som ju inte inräknade motsvarigheter till den svenska föräldrapenningen. I de allra flesta fall fick därför ett tilläggsbelopp betalas ut från Sverige. Men klassificeringen av föräldraförsäkringen medförde även andra praktiska



olägenheter för den enskilde som t.ex. att bidrag motsvarande svenskt barnbidrag i andra länder, som är ett periodiskt understöd, skulle samordnas med föräldrapenning som är en individuell dagersättning (som även kan beviljas för delar av en dag) beräknad på en förälders inkomst, och att barnbidrag i ett annat medlemsland minskade den individuella föräldrapenningen.

Vid förhandlingarna om den nya förordningen, 883/2004, framförde Sverige önskemål om en bättre anpassning mellan en ny förordning och förmåner motsvarande den svenska föräldraförsäkringen. Den svenska utgångspunkten var att införa ett begrepp som omfattade de båda föräldrarna som separat och individuellt försäkrade och att ersättningen skulle anpassas bättre till barnet/n och föräldern än till familjen som rättsligt objekt. Den svenska utgångspunkten rönt inte någon nämnvärd förståelse från övriga medlemsstater. För att tillmötesgå det svenska intresset infördes emellertid ett nytt begrepp i anknytning till det som är "förmåner vid sjukdom och moderskap". I artikel 3, 1 b) i förordningen 883/2004 infördes det nya begreppet "förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap". Begreppet "familjeförmåner" blev dock kvar i artikel 3, 1 j). I beaktandesatserna nr(34) betonas särskilt att det finns ett behov att reglera såväl de klassiska situationerna som mer specifika situationer på familjeområdet som t.ex. de förmåner som behandlats i Kuusijärvi målet. Här avses då förmåner av föräldrapenningkaraktär.

Utvecklingen på området föräldraförsäkring innefattar att allt fler medlemsstater har infört system som liknar det svenska. Dock är fortfarande den svenska försäkringen udda vad avser den långa period under vilken en ersättning kan tas ut.

Den svenska regeringen har i sin förklaring om förordningens tillämpningsområde enligt artikel 9 i förordningen 883/2004<sup>16</sup> numera fastställt att den svenska föräldrapenningen ska vara en förmån vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap. Denna ändrade klassificering utgår från förordningen 883/2004 och det nya begrepp som vi anser uttrycker att förordningen anpassats för att tillmötesgå den utveckling som ägt rum sedan förordningen 1408/71 trädde i kraft. I praktiken är detta alltså en återgång till den ståndpunkt som framfördes i den svenska regeringens förklaring i anslutning till förordningen 1408/71. Kommissionen har trots detta framfört tveksamheter till den svenska ändrade tillämpningen och hänvisar till Kuusijärvi - domen som vägledande oaktat den modernisering som ägt rum. Från den svenska regeringens sida har vi bl.a. hävdats att kommissionen i så fall borde bevaka att övriga medlemsstater följer denna rättstillämpning. I avsaknad av agerande

---

<sup>16</sup>Se fotnot 14, sid. 41.

från kommissionen i denna fråga anser vi att vår ändrade klassificering är helt i enlighet med reglerna i 883/2004.

### **3.3.12 Föräldrapenning på inkomstnivå och förvärvsinkomst i annan medlemsstat**

Den nya förordningen innebär en viss förändring av de förmåner som är kopplade till föräldraskapet. Förmånerna är uppdelade på två sakområden enligt artikel 3. Under kapitel 1 finns förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap och under kapitel 8 finns familjeförmåner. Den svenska föräldrapenningen kategoriseras numera, som framgår av föregående avsnitt, som en förmån vid moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner

Frågor om tolkningen av förordningen 1408/71 jämförd med den svenska föräldraförsäkringen har varit föremål för avgörande i EU-domstolen ett flertal gånger, Ett antal ärendet har gällt frågan om sammanläggning av försäkringsperioder för att uppfylla kvalifikationskravet på försäkringsperioder för att få föräldrapenning på sjukpenningnivå.

För att vara berättigad till föräldrapenning på sjukpenningnivå för de första 180 dagarna krävs enligt den svenska lagstiftningen att föräldern varit försäkrad för en sjukpenning överstigande garantinivån i minst 240 dagar närmast före barnets födelse (eller den beräknade tidpunkten för denna). I målet C-137/04, Amy Rockler gällde frågan en kvinna som tidigare arbetat i Sverige och varit omfattad av den svenska försäkringen. Hon hade därefter arbetat hos den Europeiska kommissionen i Bryssel men avslutat det arbetet för att återuppta sitt arbete i Sverige innan hon födde barn. Frågan var om förvärvsarbetet hos Europeiska kommissionen kunde räknas som försäkringsperiod och läggas samman med hennes svenska försäkringsperioder för att uppfylla 240 -dagarskravet.

Det stod klart att förordningen 1408/71 inte kunde tillämpas eftersom Amy Rockler inte arbetat i ett medlemsland utan varit anställd av kommissionen. Emellertid ansåg domstolen att artikel 48 i EG fördraget var tillämplig och att alla medborgare i EU som har använt sig av den fria rörligheten för arbetstagare är att anse som arbetstagare, inkluderat tjänstemän vid Europeiska gemenskaperna. Bestämmelser som hindrar eller avskräcker EU-medborgare från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet utgör ett hinder mot denna frihet även om de nationella bestämmelserna tillämpas neutralt. En nationell bestämmelse som innebär att de perioder under vilka en arbetstagare har omfattats av Europeiska gemenskapernas sjukförsäkringssystem inte beaktas vid beräkning av föräldrapenning kan avskräcka medborgarna i en medlemsstat från att lämna denna i syfte att utöva yrkesverksamhet inom Europeiska unionens institutioner eller i en annan medlemsstat. Genom att acceptera en anställning vid en sådan institution förlorar de nämligen möjligheten att med stöd av

det nationella sjukförsäkringssystemet erhålla en familjeförmån som de skulle ha haft rätt till om de inte hade accepterat denna anställning.

Domstolen fann således att kravet på 240 dagars försäkring med viss inkomst blev ett hinder för den fria rörligheten om det tillämpades utan att inräkna perioder i det Europeiska sjukförsäkringssystemet. Sådana perioder ska därför beaktas vid tillämpning av den nationella regeln om 240 dagars försäkring.

Ett annat mål i liknande fråga var C-185/04, Ulf Öberg.

Dessa båda mål behandlade således rätten till likabehandling för anställda hos Europeiska kommissionen och berörde på så sätt inte förordningen 1408/71. Dessutom hade både Amy Rockler och Ulf Öberg båda återupptagit förvärvsarbete i Sverige vid tidpunkten för sin ansökan om ersättning.

Vid ett senare tillfälle har domstolen i målet C-257/10, Elisabeth Bergström behandlat frågan med utgångspunkt i artikel 3 om likabehandling och artikel 72 om sammanläggning av försäkringsperioder för rätt till familjeförmåner i förordningen 1408/71. Detta ärende berör en person som bosatte sig i Schweiz i januari 1994 och arbetade där fram till dess att hon födde en dotter, den 19 mars 2002. Den 1 september 2002 flyttade hon tillbaka till Sverige, tillsammans med sin man och dotter. Hon begärde att få föräldrapenning på sjukpenningnivå från och med den 16 mars 2003, beräknad med utgångspunkt i den inkomst hon hade haft från arbetet i Schweiz.

Det kunde konstateras att hon inte alls har förvärvsarbetat i Sverige inom en tid före barnets födelse som skulle kunna ha betydelse i ärendet. Hon har, sedan hon bosatt sig i Sverige, inte haft något förvärvsarbete i Sverige.

Frågan uppkom om hon till följd av unionsrätten skulle kunna få rätt till svensk föräldrapenning på inkomstnivå.

Försäkringskassan beviljade Elisabeth Bergström föräldrapenning på grundnivå med motiveringen att hon saknade rätt till ersättning på sjukpenningnivå, eftersom hon inte hade arbetat i Sverige under 240 dagar före barnets födelse, vilket skulle ha kvalificerat henne för sjukpenning med belopp över grundnivån.

Elisabeth Bergström överklagade försäkringskassans beslut till Länsrätten i Stockholms län.

Länsrätten avslog överklagandet med motiveringen att föräldrapenning på sjukpenningnivå är en arbetsbaserad försäkring. För rätt till sådan föräldrapenning krävs att den försäkrade själv har arbetat

i Sverige i tillräckligt nära anslutning till den period för vilken ersättning begärs. Det räcker således inte att den försäkrades make arbetar i Sverige.

Försäkringskassans och Länsrättens beslut kan diskuteras mot bakgrund av vad som stadgas i artikel 23 i förordning 1408/71 som har rubriken "Sjukdom och moderskap", om särskilda bestämmelser för olika slags förmåner, såsom sjukpenning och förmåner som utges i relation till sjukpenning, såsom föräldrapenning. Denna artikel åberopas i målet.

I artikeln föreskrivs följande:

- 1. Den behöriga institutionen i en medlemsstat, vars lagstiftning föreskriver att kontantförmåner skall beräknas med utgångspunkt från en genomsnittlig inkomst, skall fastställa en sådan genomsnittlig inkomst enbart på grundval av den inkomst som man kan konstatera att personen ifråga haft under de perioder som har fullgjorts enligt denna lagstiftning.*
- 2. Den behöriga institutionen i en medlemsstat, vars lagstiftning föreskriver att beräkningen av kontantförmåner skall utgå ifrån en standardinkomst, skall ta hänsyn enbart till standardinkomsten eller, i förekommande fall, till den genomsnittliga standardinkomsten för de perioder som har fullgjorts enligt denna lagstiftning.*

Taget efter ordalydelsen förefaller detta stadgande entydigt: Där inga försäkringsperioder alls har fullgjorts i den stat där en förmån av aktuell slag är aktuell kan heller ingen inkomst beräknas. Därmed skulle inte heller någon fråga om tillämpning av samordningsreglerna i förordning 1408/71 ha blivit aktuella. Föräldrapenning på grundnivå beviljas nämligen utan några krav på föregående förvärvsarbete. Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) grundas på den inkomst som en person förväntas få på grund av förvärvsarbete i landet. Det är därför inte möjligt att grunda SGI på inkomster i förfluten tid, vare sig i Sverige eller i något annat land.

Kammarrätten var emellertid av annan mening och HFD, till vilken domstol Försäkringskassan förde ärendet, fann sig föranlåten att göra en förhandsförfrågan till EU-domstolen.

De i ärendet aktuella frågorna blev därmed samordningsreglerna i förordningen 1408/71 och deras betydelse för tillämpningen av villkoren i den svenska försäkringen för att få föräldrapenning på sjukpenningnivå. De aktuella kraven var dels att föräldern måste ha haft en inkomst av förvärvsarbete över en viss nivå under 240 dagar omedelbart före barnets födelse, dels att vederbörande har en sjukpenninggrundande inkomst vid tidpunkten då föräldrapenning begärs.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) ställde frågor till EU-domstolen, nämligen: Innebär artikel 72 i förordningen 1408/71 att en kvalifikationsperiod av den art som det svenska villkoret om inkomst under 240-dagar före barnets födelse kan uppfyllas med enbart inkomst av förvärvsarbete i ett annat medlemsland (i detta fall Schweiz)? Och den andra frågan: kan inkomsten i Schweiz jämföras med inhemska inkomster vid bedömning av rätt till inkomstrelaterad ersättning enligt svensk lagstiftning?

Domstolen besvarade den första frågan med att det står klart att 240 dagars - kravet på inkomst kan uppfyllas helt på grund av inkomst i ett annat medlemsland (här Schweiz). Redan med det svaret hade alltså EU-domstolen avvisat en tolkning enligt ordalydelsen i artikel 23, en tolkning som ju skulle ha inneburit att någon samordning enligt förordning 1408/71 inte skulle ha varit behövlig.

Den andra frågan, den om inkomstens nivå, besvarade domstolen på följande sätt:

*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.*

Domstolen hänvisar alltså dels till reglerna i artikel 23.2 i förordningen 1408/71 om beräkning av kontantförmåner vid sjukdom dels till den särskilda anteckning som Sverige haft i bilaga VI till förordningen 1408/71.

Bilagan VI beskriver de särskilda villkor som vissa länders lagstiftning har för att kunna tillämpa förordningen på avsett vis. För Sveriges del fanns där en anteckning om på vilket sätt inkomsten skulle beräknas vid sammanläggning av försäkringsperioder för att uppfylla det s.k. 240-dagars kravet i föräldraförsäkringen. Det finns anledning att notera att den här refererade bestämmelsen i Bilaga VI behandlar en begränsad fråga, nämligen om försäkringsperioder ska få räknas eller inte, och hur inkomsten från sådana perioder ska beräknas för jämförelse med minimikravet på inkomst för att en period ska anses uppfylla kraven för att få ingå i uppfyllandet av 240 dagars kravet. Bestämmelsen i (den numera upphävda) Bilaga VI har alltså avsett enbart den frågan. Inkomster som beräknats för sådana perioder har inte någon gång ingått i beräkningen av föräldrapenningens belopp. Den har alltså i den svenska tillämpningen inte haft en betydelse för sådana beräkningar som är aktuella i

HFD:s andra fråga. Detta till trots har EU-domstolen uttryckligen åberopat stadgandena i bilagan som en del i grunden för dess svar på den andra frågan, och därmed givit den en annan innebörd än den ansetts ha i den svenska tillämpningen.

HFD, kunde på grundval av EU-domstolens förhandsavgörande konstatera att 240 dagars kravet kunde uppfyllas med den inkomst som en person haft i det tidigare försäkringslandet, på motsvarande sätt som i Rockler- och Öberg-fallen. Beträffande den inkomst som skulle ligga till grund för beräkningen av föräldrapenningens storlek ansåg HFD att för Elisabeth Bergström, som fullgjort hela kvalifikationsperioden i Schweiz, skulle föräldrapenningens storlek beräknas med hänsyn till den inkomst hon haft i Schweiz. Beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) skulle dock göras med hänsyn till den inkomst hon skulle ha haft i Sverige för ett jämförbart arbete. Dessutom lade HFD till att bestämmelserna om skydd för SGI i den svenska lagstiftningen ska gälla.

Utöver målets huvudfråga, den om villkoren för Bergström att få föräldrapenning på inkomstnivå, har också en fråga om räckvidden av domen aktualiserats. Som nämnts skall SGI, som ligger till grund för beräkning av föräldrapenning på inkomstnivå, bestämmas på grund av förväntade inkomster i framtiden. Bergström hade ingen förväntad inkomst varken i Schweiz eller i Sverige och HFD:s beslut har lett Försäkringskassan till överväganden om domen påverkar möjligheten att få andra förmåner som grundas på rätt till SGI här i landet. Rättsläget är emellertid oklart, och det finns skäl som talar för att Försäkringskassan kan ha gått för långt i sin tolkning av domen. Se närmare om detta i en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2013:14, *Den fria rörligheten inom EU och rätten till sjukpenning*, avsnitt 4.1.1.

Det finns all anledning att fortsatt följa rättsutvecklingen på området. Detta också i ljuset av att man i förhandlingsarbetet alltid varit noga med att upprätthålla en finansiell balans mellan medlemsstaterna. Ett förtydligande i detta avseenden finns att läsa beaktandesatsen nr 11 i förordningen 883/2004. Den finns redovisad och diskuterad i avsnitt 3.3.4, sid. 30 ff. i det föregående.

Denna sats är ny, den har ingen motsvarighet i förordning 1408/71. Det är inte uteslutet att den kommer att få betydelse för tolkningen av de här aktuella bestämmelserna i framtiden.

Det kan också vara värt att i detta sammanhang hänvisa till reglerna om arbetslöshetsförsäkring och den situation som uppkommer för en arbetslös gränsgångare. Försäkringen övergår i denna situation till bosättningslandet. I detta fall ska inkomsten i det tidigare arbetslandet ligga till grund för den försäkring som ska utbetalas i bosättningslandet. Om detta stadgas det särskilt i de specifika regler

som gäller för arbetslöshetsförsäkringen<sup>17</sup>, de behandlas i det föregående i avsnitt 3.3.7, sid. 35 ff. Motsvarande regler saknas för sjukpenning.

### **3.3.13 Samordning av omvårdnadsförmåner**

I tidigare avsnitt har frågan om s.k. omvårdnadsförmåner berörts. I förarbetet till den nya förordningen berördes frågan om dessa förmåner inledningsvis i samband med det sätt på vilket de socialförsäkringsrisker som omnämns i artikel 3.1 ska vara formulerade. Antingen så flexibelt som de var i den gamla förordningen, eller alternativt om det skulle behövas en mer detaljerad förteckning över sådana risker som ska täckas. Man landade i att den nuvarande förteckningen är tillräckligt flexibel för att täcka nya risker som t.ex. omvårdnadsbehov. Att utveckla formuleringen av riskerna för att bättre innefatta omsorgsbehov ansågs därmed inte behövligt. Istället infördes det samordningsregler i artikel 34 som möjliggör att hantera situationer där rättigheter till omsorgsförmåner i flera medlemsländer sammanfaller. Det är således möjligt att samordna en exportabel kontantförmån från ett land med en naturaförmån som utges för samma syfte i bosättningslandet.

Enligt bestämmelsen ska man uppskatta värdet av naturaförmånen för att denna kostnad ska kunna minska kontantutbetalningen. Den medlemsstat som exporterar kontantförmåner kan således reducera beloppet. I artikeln nämns att kommissionen ska utarbeta en förteckning över vilka omvårdnadsförmåner, både vårdförmåner och kontantförmåner, som finns i medlemsstaterna.

I praktiken har det visat sig svårt att avgöra vad som kan vara en omvårdnadsförmån eftersom det saknas en gemensam definition av begreppet. I dag brottas man följaktligen med en del oklarheter och ett fortsatt arbete blir nödvändigt. Detta diskuteras vidare under avsnitt 4.2.1, sid. 62 f.

## **3.4 Tillämpningsreglerna till förordningen 883/200.**

En ny tillämpningsförordning var färdigförhandlad 2009, förordningen 987/2009. De båda förordningarna kunde därmed tillsammans träda i kraft i maj 2010. Tillämpningsförordningen är inte ett renodlat administrativt regelverk utan reglerna i förordningen har också de ett materiellt innehåll och har samma rättsliga verkan som grundförordningen, vilket medför att de ska tolkas tillsammans. Några speciella frågor har dock getts extra tyngd i förordningen 987/2009.

---

<sup>17</sup> Artikel 65.5 i förordningen 883/2004.

### 3.4.1 Administrativa regler om ökat samarbete

Regler för ett närmare samarbete mellan myndigheterna införs för att ge större flexibilitet och förstärkta rättigheter för de försäkrade. Avsikten är att myndigheterna ska samarbeta så att de migrerande EU-medborgarna inte hamnar mellan stolarna och går miste om rättigheter eller att deras försäkringsförhållanden är oklara när de rör sig mellan länderna. Förordningen har därför försetts med regler om fördjupat samarbete mellan institutionerna och mellan institutionerna och de försäkrade. Vad gäller samarbetet mellan institutionerna har det vidare i förordningen 987/2009 införts regler om gemensamt beslutsfattande vad gäller tillämplig lagstiftning när de tillämpande institutionerna har olika åsikter om vilken lagstiftning som ska tillämpas och om provisoriska beslut om förmåner så länge som ansvarsförhållandet är oklart. Regler har också införts för konfliktlösning och förlikningsförfarande i vissa situationer.

En annan nyhet rör frågan om fastställande av var en försäkrad person skall anses bosatt. I och med att även de icke förvärvsaktiva EU-medborgarna omfattas av samordningsbestämmelserna har bosättningsbegreppet kommit att spela en viktig roll för att fastställa vilket lands lagstiftning en person ska vara omfattad av. I tillämpningsförordningen finns därför numera en regel för konfliktlösning när det är oklart var en person ska vara bosatt och försäkrad. Institutionerna i de berörda medlemsländerna ska då utifrån ett givet antal kriterier gemensamt fastställa var en person är bosatt genom att fastställa var han/hon har sitt huvudsakliga intresse. Denna konfliktlösningsregel har inte någon allmän omfattning utan är just en regel som är till för att lösa frågan när det råder olika meningar om bosättning mellan två eller flera medlemsländers institutioner. För vissa medlemsländer med s.k. bosättningsbaserade försäkringssystem har frågan om fastställande av bosättning större betydelse för rätten till ersättning eftersom bosättningen i vissa fall är det enda kriteriet för att få rätt till förmåner. I andra medlemsländer har bosättningen mindre betydelse eftersom den inte ger rätt till några förmåner i sig. Det är först när övriga villkor om försäkringen uppfylls – som t.ex. avgiftsbetalning – som rätt till en förmån kan föreligga.

Vad gäller det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna måste särskilt nämnas den roll som den administrativa kommissionen (AK) spelar. Den administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen är kopplad till kommissionen och spelar en viktig roll vad gäller tolkningen och tillämpningen av förordningen. AK består av regeringsföreträdare från varje medlemsstat och biträdande sakkunniga rådgivare. I AK kan medlemsstaterna enas om särskilda beslut och rekommendationer om tolkningen av samordningsreglerna, utbyta erfarenheter och utveckla samarbetet mellan de berörda institutionerna, sammanställa gemensam information och fördjupa kunskap på särskilda områden när det finns behov av det.



### **3.4.2 Myndigheterna ska använda sig av elektroniska systemlösningar**

Elektroniska informationssystem ska förbättra kvalitén och korta handläggningstiderna av ärenden i samordningsfrågor och ersätta de blanketter som hittills använts. Ett gemensamt system EESSI (electronic exchange of social security information) håller på att utvecklas, emellertid har arbetet med detta stött på problem och datum för ikraftträdande har fått flyttas fram.

### **3.4.3 Vissa finansiella regler om återkrav och indrivning mm**

Artikel 84 i förordningen 883/2004 öppnar möjligheten för att återkrav av förmåner och uppbörd av avgifter som en institution i en medlemsstat har också kan göras i en annan medlemsstat. Även verkställbara beslut från domstolar och förvaltningsmyndigheter om uppbörd av avgifter, räntor och alla andra kostnader eller om återkrav av icke berättigade förmåner som utgetts enligt lagstiftningen i en medlemsstat skall på begäran av den behörig institutionen erkännas och verkställas i en annan medlemsstat.

Reglerna på detta område har utvecklats mer i detalj i tillämpningsförordningen 987/2009.

Bakgrunden är det ökade kravet på samarbete mellan institutionerna för att ge ett bättre skydd för de försäkrade bl.a. genom gemensamt beslutsförfarande om tillämplig lagstiftning (lagvalet) och provisoriska beslut om förmåner. Dessa administrativa samarbetsregler kräver följaktligen också att ersättningsfrågorna kan regleras mellan institutionerna i efterhand.

Reglerna om indrivning i tillämpningsförordningen är kopplade till indrivningsdirektivet, 76/308/EEG som gör det möjligt att också inkludera socialavgifter och andra skulder som härrör från samordningen av sociala trygghetsförmåner.



## 4 Fortsatt arbete; förutsättningar och behov från en nationell utgångspunkt

I det föregående redovisas hur Sverige har försökt anpassa sig till det EU-rättsliga systemet och hur det systemet i sin tur successivt har utvecklats. Svårigheter och problem för den svenska tillämpningen har belysts.

Förordningen 883/2004 om samordning och dess tillämpningsförordning 987/2009 är en del i en ständigt pågående förändring. Förhandlingarna om förordning 883/2004 lämnade ett antal problem olösta. Sådana frågor liksom behov av anpassning av svenska regler och krav på en utvecklad och effektiv tillämpning behandlas i det följande.

Genomgången startar med en belysning av några övergripande förutsättningar för utveckling av reglerna.

I avsnitt 4.1, sid. 58 ff., *Samspelet mellan förordning 883/2004 och andra regelverk inom EU som påverkar samordningsreglerna*, diskuteras komplexiteten i samspelet mellan olika regler i EU-rätten.

Förutsättningarna för samordningen förändras ständigt. Några sådan utvecklingstendenser diskuteras i avsnitt 4.2, sid. 62 ff. under rubriken *Nya risker i välfärdssystemen och förändrade förutsättningar i arbetslivet*.

I följande avsnitt, 4.3, sid. 64 ff., *Hur förhåller sig den svenska socialförsäkringen till samordningsreglerna i praktiken? Behov av framtida anpassningar, nationellt och på EU-nivå*, diskuteras i ett antal punkter behov av insatser, nationellt och i förekommande fall på EU-nivå, nämligen:

- *Samarbetet mellan myndigheterna är av stor vikt och det måste förbättras*, sid. 64.
- *När och på vilka villkor är en person försäkrad i Sverige?* sid. 64 ff.
- *De bosättningsbaserade förmånerna i ljuset av EU-rättens utgångspunkt i anknytning till arbetsmarknaden*, sid. 66, f.
- *Bestämmelserna om rätten till sjukvård tolkas ibland olika av olika myndigheter*, sid. 67, f.
- *Utsändningsreglerna och deras tillämpning fordrar skärpt uppmärksamhet*, sid. 68, f.
- *Den fortsatta hanteringen av omvårdnadsförsäkringen är en fråga av stor vikt*, sid. 69, ff.

- *Många andra frågor är eller kan bli aktuella och fordrar svenska insatser, nationellt och/eller på EU nivå, sid. 71, f.*

## **4.1 Samspelet mellan förordning 883/2004 och andra regelverk inom EU som påverkar samordningsreglerna**

Vid tillämpningen av förordningen 883/2004 och dess tillämpningsförförordning är det ett flertal andra närliggande regelverk som har betydelse för utfallet i enskilda ärenden.

Regler av övergripande natur finns redan i det grundläggande Lissabonfördraget. EU-medborgare ges i fördraget en rätt som kan inbegripa vissa rättigheter i medlemsstaternas välfärdssystem. Det finns därutöver sekundärlagstiftning med särskilda regler på närliggande områden som också kan påverka tillämpningen av samordningsreglerna i 883/2004.

Här kommer ett antal exempel på hur anknytningen direkt till förordningen kan se ut, därefter diskuteras några förordningar och direktiv av betydelse för samordningen av de sociala rättigheterna.

### **4.1.1 Likabehandling för arbetstagare respektive för andra EU-medborgare**

Genom Lissabonfördraget har ett europeiskt unionsmedborgarskap införts. Det ger alla unionsmedborgare rätt att vistas och uppehålla sig i något av medlemsländerna och de får då inte diskrimineras i förhållande till ett medlemslands egna medborgare.

Vad det gäller den migrerande arbetskraften regleras detta i FEUF och kapitlet om fri rörlighet för personer, varor tjänster och kapital. I det första kapitlet, artikel 45 och artikel 48 beskrivs den fria rörligheten och rätten för arbetstagare och deras familjemedlemmar till likabehandling i förhållande till sociala trygghetsförmåner. Man kan utifrån detta konstatera att diskrimineringsförbudet är tydligt uttalat för denna grupp arbetstagare.

Frågan om hur långt likabehandlingen ska garanteras i förhållande till olika sociala rättigheter är emellertid beträffande grupper utan anknytning till arbetsmarknaden ännu inte helt klar. Från praxis kan man, vad beträffar personkretsen och omfattningen av diskrimineringsförbudet, konstatera att det för övriga grupper finns viss möjlighet att avvika från det strikta diskrimineringsförbudet i FEUF om arbetskraftens fria rörlighet och förordningen 883/2004 och samordningsreglerna på socialförsäkringsområdet. Övriga grupper grundar nämligen sin rätt på de allmänna reglerna om icke-

diskriminering och unionsmedborgarskap i FEUF. Ett flertal rättsfall<sup>18</sup> visar att det i dessa situationer är möjligt att ställa särskilda krav på att det ska finnas en koppling till landet för att en migrerande unionsmedborgare ska bli omfattad av det mottagande landets välfärdssystem. De krav som kan ställas måste dock vara förenliga med proportionalitetsprincipen, dvs. de villkor som ställs får inte vara oproportionella i förhållande till de förmåner som erhålls. Några generella och automatiska villkor som begränsar den fria rörligheten är inte heller möjliga att införa eftersom varje enskilt ärende ska bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Men inom dessa ramar finns det utrymme att uppställa särskilda villkor om krav på anknytning till landet för att kunna få ta del av välfärdsförmåner. Se om detta målet Brey, avsnitt 3.3.2, sid. 23 ff.

#### **4.1.2 Förordningen om arbetskraftens fria rörlighet**

Förordningen (EU) nr 492/2011 (tidigare förordning (EG) nr 1612/68) om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen är ett annat regelverk som kan påverka tillhörigheten till de sociala trygghetssystemen. Reglerna avser i första hand att ge alla EU-medborgare och deras familjemedlemmar likabehandling med medborgarna i arbetslandet i fråga om anställnings- och arbetsvillkor. Lika villkor ska också gälla sociala och skattemässiga förhållanden. Man kan säga att denna förordning inte har något direkt gränsöverskridande element, eftersom den primärt berör endast situationen i arbetslandet.

Denna förordning används emellertid även i vissa sammanhang där en gränsgångares situation varit berörd. Så skedde t.ex. i EU-domstolens förhandsbesked i målet C-287/05, Hendrix. Frågan här gällde en förmån till handikappade i Nederländerna, som var en icke-avgiftsdefinierad förmån enligt förordningen 1408/71 och som därför skulle utges endast under bosättning i Nederländerna. Saken gällde om den berörda personen som flyttade från Nederländerna till Belgien men fortfarande utövade en skyddad verksamhet i Nederländerna, skulle gå miste om förmånen i och med att han ändrade bosättning. Domstolen fann att förordningen 1612/68, tolkad i samband med reglerna i förordningen 1408/71 skulle innebära att en person, som den här berörda, inte skulle förlora sin förmån eftersom hans arbetsförhållande inte ändrats och det vore oförenligt med gemenskapslagstiftningen att gå miste om en förmån i den situation som vederbörande befann sig i. Man kan här tydligt märka att domstolen är beredd att söka stöd utanför samordningsreglerna för att uppnå ett resultat som man anser är förenligt med gemenskapslagstiftningen, i detta fall förordningen 1612/68.

---

<sup>18</sup> Se fotnot 8, sid. 23.

Detta exempel visar på den flexibilitet som de olika rättsakterna ger domstolen för att undanröja hinder för den fria rörligheten när tolkningen av en särskild rättsakt resulterar i att utrymmet för den fria rörligheten minskar. Praxis utvecklas på detta sätt till att ge rättigheter till EU-medborgare i en allt vidare omfattning

#### **4.1.3 Utsändning enligt förordning 883/2004 och utstationering enligt utstationeringsdirektivet 96/71/EG**

Ett område där olika regelsystem kan sammanträffa är situationer där arbetstagare sänds ut av en arbetsgivare för att utföra ett arbete åt denne i en annan medlemsstat under en begränsad tid (högst 2 år) enligt förordningen 883/2004 (utsändning). I sådana fall ska arbetstagaren kvarstå i det utsändande landets försäkring och därför undantas från det mottagande landets försäkring. Socialförsäkringsavgifter ska då erläggas till den sändande statens trygghetssystem. Många arbetsgivare utnyttjar dessa s.k. utsändningsregler genom att "sända ut" arbetskraft från länder med låga socialförsäkringsavgifter och kan därmed konkurrera med lägre arbetskostnader. Många gånger kan det röra sig om arbetskraft som aldrig tidigare arbetat eller varit bosatta i det "sändande" landet. Detta till priset av att arbetstagarna kanske inte omfattas av någon försäkring alls eller är omfattade av regler i ett land de inte har någon koppling till.

Utstationeringsdirektivet, 96/71/EG, rör situationen där en utländsk arbetsgivare skickar en arbetstagare till ett annat land för att tillfälligt utföra arbete där. Det direktivet gäller den s.k. hårda kärnan i arbetsrätten. En person som är utsänd omfattas normalt av bestämmelserna i utstationeringsdirektivet.

När det rör sig om en utstationeringssituation skulle enligt allmänna lagvalsregler ursprungslandets regler och villkor när det gäller arbetstagar skydd m.m. tillämpas. Utstationeringsdirektivet ändrar emellertid förutsättningarna för lagvalet genom att ange att värdlandets regler ska tillämpas på vissa angivna områden. Dessa är regler om minimilön, antal betalda semesterdagar, längsta arbetstid och kortaste vilotid, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen (arbetsmiljö) och diskrimineringsregleringen, det är dessa regler som kallas för den hårda kärnan i arbetsrätten.

Direktivet reglerar alltså frågor om arbetsrätten, men kan i olika situationer beröra förhållanden av betydelse för socialförsäkringen.

Utstationeringsreglerna och reglerna om utsändning i förordningen 883/2004 berör ofta en och samma person och situation, vilket kan bli motsägelsefullt. Å ena sidan gäller försäkringsförhållandet i det utsändande landet och å andra sidan gäller reglerna i värdlandet vad beträffar

arbetsförhållanden m.fl. regler på arbetsmarknaden. Situationen kan också bli helt låst till följd av att olika faktorer i samma ärende faller under olika regelsystem. Ett exempel kan vara den svenska föräldraförsäkringen. För att få en sådan försäkring fordras föräldraledighet, det är en rätt som regleras av utstationeringsdirektivet. En utsänd person som skulle ha rätt till föräldrapenning enligt svensk lagstiftning kan inte få den rätten om inte landet där han arbetar ger rätt till föräldraledighet.

För att kunna tillämpa reglerna om utsändning och utstationering effektivt krävs det samverkan mellan myndigheterna som i den nationella hanteringen inte har anledning att samverka men som just gentemot den fria rörligheten i EU får en annan roll än den nationella. Här kan det finnas behov att se över om EU reglerna behöver ändras respektive hur nationella tillämpningsrutiner behöver utvecklas. Frågan diskuteras vidare i det följande, avsnitt 4.3.5, sid. 68 f.

#### 4.1.4 Rörlighetsdirektivet

Direktivet 2004/38 om fri rörlighet, det s.k. rörlighetsdirektivet har också kommit i fokus särskilt därför att samordningsreglerna, som närmare diskuteras under avsnittet 3.3.1 och vidare utvecklas i avsnitt 3.3.2, sidorna 21 till 30, nu även omfattar personer som inte är förvärvsaktiva. Frågan blir på vilket sätt direktivet ska interagera med förordningen 883/2004. I direktivet anges att en EU-medborgare har uppehållsrätt även efter de första tre månaderna av vistelsen under förutsättning att han eller hon har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten.

Frågan blir om man kan separera det sociala trygghetssystemet från det sociala biståndssystemet och anse att den som har rätt att bli beviljad en bosättningsbaserad socialförsäkringsförmån också ska anses kunna försörja sig och därmed uppfylla kraven på bosättning i direktivet eftersom en sådan förmån inte är en belastning för biståndssystemet? Den frågan har varit föremål för EU-domstolens förhandsavgörande i målet Brey. Ärendet finns redovisat i det föregående, avsnitt 3.3.2, sid. 23 ff.

Men behovet av att se över förmånernas relation till EU-rätten går längre än vad som aktualiseras av rörlighetsdirektivet i jämförelse med målet Brey. Behovet av åtgärder inom landet i detta vidare avseende, respektive av svenska initiativ på EU-nivå diskuteras vidare i avsnitt 4.3.3, sid. 66 f. under rubriken *De bosättningsbaserade förmånerna i ljuset av EU-rättens utgångspunkt i anknytning till arbetsmarknaden.*

## 4.2 Nya risker i välfärdssystemen och förändrade förutsättningar i arbetslivet

Nya arbetsformer och ändrade livsmönster liksom förändrade förutsättningar för dess utnyttjande innebär att de nationella välfärdssystemen behöver anpassas. I takt med att en nationell anpassning sker måste dessa nya risker också hanteras på gemenskapsnivå. Resultatet blir att nya försäkringsformer i ett land påverkar alla andra länder och tillämpningsområdet för samordningsbestämmelserna utvidgas. Den tyska omvårdnadsförsäkringen är ett bra exempel. När den infördes behövdes nya samordningsregler för att hantera situationer där den som beviljas en sådan förmån vill flytta till ett annat land. Sådana nya samordningsregler i sin tur, kan genom sina formuleringar aktualisera att andra förmåner i andra länder, kanske t.o.m. på regional eller lokal nivå, blir aktuella för samordning enligt förordning 883/2004.

Utvecklingen när det gäller omvårdnadsförsäkringar diskuteras vidare i här närmast följande avsnitt.

### 4.2.1 Omvårdnadsförsäkringar

Ett område som är under utveckling är det som motsvarar den tyska omvårdnadsförsäkringen, d.v.s. långvarigt behov av hjälp och stöd åt personer som inte klarar sin dagliga livsföring. Förmåner som täcker dessa behov finns i många länder, men de är utformade på olika sätt. I avsnitten 3.3.9, sid. 37 och 3.3.13, sid. 53 finns redogjort för hur denna fråga behandlades i förhandlingarna inför förordning 883/2004. En samordningsregel infördes i artikel 34, som möjliggör att hantera situationer där rättigheter till omvårdnadsförmåner i flera medlemsländer sammanfaller. Som framgår där har det i praktiken visat sig svårt att avgöra vad som kan vara en omvårdnadsförmån eftersom det saknas en gemensam definition av begreppet. Några frågor som det är aktuellt att behandla är följande: Kan omvårdnadsförmåner som ligger utanför socialförsäkringen och som regleras regionalt eller lokalt omfattas av artikel 34? Eller ska det vara generellt lagstiftade rättigheter för att kunna omfattas? I avsaknad av en gemensam EU-definition fungerar samordningsreglerna dåligt och det är därför nu aktuellt att gå vidare med att klargöra hur denna typ av ersättning ska samordnas. En gemensam definition förefaller då vara en oundviklig åtgärd.

Kommissionen förväntas lägga fram ett förslag till ändring i förordningen i här berört avseende under 2014. Frågan innebär att en utvidgning av samordningsreglerna blir aktuell. För svensk del skulle det kunna komma att innebära att vissa kommunala tjänster och åtaganden kommer att inkluderas i samordningsreglerna.



Den tyska förmånen har ansetts vara en kontantförmån vid sjukdom och är kopplad till avgifter<sup>19</sup> och därmed exportabel, medan i andra länder förmånen kan vara en ren naturaförmån som ges efter bedömning av det individuella behovet, som inte är kopplad till någon särskild avgift, och som administreras och finansieras lokalt eller regionalt.

Det finns ett antal frågor i detta sammanhang som från svensk utgångspunkt behöver övervägas särskilt i det fortsatta arbetet. De behandlas vidare i det följande, avsnitt 4.3.6, sid. 69 ff.

#### **4.2.2 Många nya försäkringsmässiga situationer**

Nya försäkringsmässiga situationer uppkommer kontinuerligt och kräver sina lösningar. Ofta har dock samordningsreglerna genom sin flexibilitet kunnat hantera sådana nya förhållanden i medlemsländerna. I fall där samordningsreglerna inte ansetts vara tillräckliga eller att de medfört ett orimligt resultat, har andra angränsande regelverk genom domstolens avgöranden kunnat användas för lösa eventuella gränshinder. Det är en svår balans att hålla reglerna både flexibla och tillräckligt detaljerade för att vara tydliga. En mer detaljerad nivå kommer ständigt att kräva ännu större detaljregleringsgrad medan en alltför flexibel reglering kan innebära oklarhet och oförutsägbarhet.

Andra situationer som kan behöva bearbetas vidare är försäkringsförhållanden för personal hos multinationella företag. Förflyttning inom sådana företag berör ofta både en medlemsstat i EU/EES området och tredje land. Förordningen 1231/2009 ger tredjelandsmedborgare rätt till socialförsäkringsförmåner när de rör sig mellan medlemsländerna men endast när det är en rörelse mellan dessa länder. En person som kommer direkt från tredjeland till ett medlemsland kan inte åberopa samordningsreglerna för att bli omfattad av försäkringen. I detta fall gäller endast de nationella reglerna i vistelselandet och eventuella bilaterala socialförsäkringsavtal. Den ökande globaliseringen medför ett behov av att samordningsreglerna anpassas till omvärlden för att underlätta för den arbetskraft som behöver hämtas från tredjeland och röra sig mellan olika EU/EES länder i sitt arbete. Frågan blir då: På vilket sätt? Ska dessa situationer hanteras på gemenskapsnivå eller kan de hanteras som mellanstatliga frågor?

En detaljfråga av intresse är olika former av avvikande rörelsemönster för olika yrkeskategorier och nya arbetsformer. Anställningsförhållanden förändrats successivt. Man kan arbeta via dator utan att behöva röra sig över gränserna. För olika grupper förvärvsaktiva, som artister, forskare, styrelseledamöter och egenföretagare kan det också vara svårt att fastställa försäkringstillhörighet.

---

<sup>19</sup> Se EU domstolens mål Molenaar C-160/96.

Det är angeläget att undvika att försäkringstillhörigheten växlar i allt för stor omfattning. För den enskilde är det viktigt att hitta lösningar med mindre frekventa växlingar vilket ju också är en utgångspunkt för samordningsreglerna.

Möjligen kan man här och för multinationella företag hitta flexibla lösningar inom det befintliga regelverket genom att medlemsländerna träffar särskilda avtal för enskilda personer eller grupper genom de undantagsregler som finns i förordningen 883/2004 artikel 16. På sikt kan det dock komma att behövas kompletteringar både på gemenskapsnivå och nationellt.

### **4.3 Hur förhåller sig den svenska socialförsäkringen till samordningsreglerna i praktiken? Behov av framtida anpassningar, nationellt och på EU-nivå**

#### **4.3.1 Samarbetet mellan myndigheterna är av stor vikt och det måste förbättras**

För att kunna tillämpa reglerna i förordningen 883/2004 och andra relevanta föreskrifter på avsett vis är det nödvändigt att de nationella myndigheterna samverkar med utgångspunkt i samordningsreglernas sammanhang och syfte. Men det finns också ett behov av att samarbete sker på EU nivå mellan de tillämpande myndigheterna. Här finns det ett stort gemensamt intresse inom EU och mellan medlemsländerna att intensifiera och utveckla samarbetet kring tillämpningen av förordningen. Detta samarbete ska underlättas av ett elektroniskt informationssystem (EESSI) men ett sådant system kan inte ersätta de kontakter som myndigheterna måste ha kring tillämpningsfrågor. Ett exempel på behov av förbättrat samarbete mellan myndigheterna är hanteringen av bestämmelserna om utsändning och utstationering. Den frågan behandlas i det följande i avsnitt 4.3.5, sid. 68 f. Ett annat exempel på när samarbete är särskilt viktigt är beslut om lagval, där det krävs samverkan mellan ländernas myndigheter för att garantera att en person som rör sig mellan länderna inte blir utan försäkring eller blir dubbelt försäkrad.

#### **4.3.2 När och på vilka villkor är en person försäkrad i Sverige?**

En viktig fråga för svensk del är att införa beslut om försäkringstillhörighet och registrering av vilka personer som är försäkrade. Det är inte bara en fråga om rättssäkerhet utan också en åtgärd som väsentligt skulle förbättra förutsättningarna för myndigheternas samarbete, både nationellt och internationellt. De grundläggande villkoren för att få tillhöra den svenska försäkringen behöver också gås igenom mot bakgrund av de förändrade förutsättningar som följer av långtgående förändringar i EU-rätten.

Den svenska försäkringen är generell och neutral i förhållande till medborgarskap, vilket innebär att den inte har några diskriminerande grunddrag. Reglerna är uppbyggda och anpassade efter en situation där bestämmelserna om uppehållstillstånd, både för arbetstagare och för andra som önskar uppehålla sig i landet, och arbetstillstånd för den som kommer hit för att arbeta, reglerats nationellt. Reglerna om socialförsäkringsförmåner har därmed kommit att utgå från denna yttre kontroll och i förlitande på den yttre ramen har de förenklats. Så har t.ex. regler om registrering och beslut om försäkringstillhörighet i samband med att en person flyttar till Sverige eller påbörjar en anställning här avskaffats, villkor om väntetider begränsats och kopplingen till erlagda socialförsäkringsavgifter avvecklats. Med inträdet i EU och utvecklingen av EU-rätten har de yttre förutsättningarna kommit att förändrats.

I ett gränslöst EU, där ett övergripande mål är att den fria rörligheten ska främjas, begränsas räckvidden av nationella krav på uppehållstillstånd av gemensamma EU rättsliga regler, och arbetstillstånd fordras inte längre. Numera gäller också att unionsmedborgarskapet ger rättigheter i sig. Personer som saknar koppling till arbetsmarknaden omfattas således också de av samordningsreglerna så länge som de lagligen vistas i ett land som berörs av dessa regler. Villkoren för att få visas i ett sådant land har liberaliserats väsentligt jämfört med i Sverige gällande nationella regler om uppehållstillstånd. Närmare bestämt rör det EU-reglerna om uppehållsrätt. De reglerna påverkar tillämpningen av de nationella reglerna om vistelse/ bosättning och till följd därav också rätten att tillhöra till försäkringen.

Det är nu angeläget att se över om den svenska socialförsäkringen kan fungera utan de yttre ramar som funnits men nu inte längre fungerar. Frågan blir om de förenklingar som tidigare gjorts kanske behöver omprövas med anledning av den ökande migrationen. Men det bör också göras en genomgång både av om villkoren för vistelse här i landet är lämpligt utformade med hänsyn till EU-rättens utformning och om vilka villkor i övrigt som eventuellt bör ställas upp för tillgång till den svenska försäkringen och, i så fall, vilken betydelse sådana villkor får för tillämpningen av EU:s regelverk.

En fråga som aktualiseras i det skisserade sammanhanget är den om behovet av en förhandsregistrering av tillhörighet till den svenska försäkringen. Den frågan behöver få en lösning helt oberoende av de slutsatser som dras om vilka villkoren för tillhörigheten bör vara.

Av samordningsreglerna i förordningen 883/2004 och dess tillämpningsförfordning följer att det endast är ett medlemslands försäkring i taget som ska gälla. Detta ställer krav på medlemsländerna att vid varje tillfälle kunna avgöra och meddela en annan medlemsstat om en person är omfattad av försäkringen i landet och från vilken tidpunkt. För att försäkringssituationen ska vara klar och tydlig

för den enskilde krävs också att det ska finnas ett beslut om att vederbörande är omfattad av ett lands försäkring.

Den svenska socialförsäkringen innehåller numera inte något särskilt krav på att försäkringstillhörigheten ska prövas och beslutas i samband med att en person bosätter sig i Sverige eller påbörjar arbete här i enlighet med samordningsreglerna. Detta gällde förut i Sverige i.o.m. den inskrivning hos försäkringskassa som tidigare var obligatorisk som utgångspunkt för att ett försäkringsfall skulle kunna prövas. Frånvaron av sådana tydliga regler innebär att den berörda personen inte känner till om eller var han eller hon är försäkrad förrän frågan om ett försäkringsfall uppkommer. Risker är då att försäkringsförhållandena är och har varit oklara under en lång period, vilket kan leda till rättsförluster. Otydligheten i förhållande till försäkringstillhörigheten innebär även att samarbetet med andra medlemsländer försvåras. Från vilken tidpunkt upphör försäkringen i det tidigare behöriga landet och när påbörjas tillhörigheten i det nya landet? Informationen är viktig och påverkar individens möjlighet att uppfylla krav på villkor som kan finnas i försäkringen och på vilket sätt avgifter till försäkringen ska betalas.

Genomgången så långt handlar om de villkor som kan ställas på laglig vistelse här i landet, om eventuellt ytterligare villkor på försäkringstillhörigheten kan ställas och om behovet av en obligatorisk förhandsregistrering. Men här finns ytterligare en fråga att överväga. Den gäller i vilken utsträckning bosättningen i sig ska ge rätt till bosättningsbaserade förmåner. Ska man ställa upp ytterligare krav utöver bosättning för sådan förmåner? Denna fråga behandlas i följande avsnitt.

#### **4.3.3 De bosättningsbaserade förmånerna i ljuset av EU-rättens utgångspunkt i anknytning till arbetsmarknaden**

De bosättningsbaserade förmånerna i socialförsäkringsbalken är, som tidigare nämnts, en fråga av strategisk betydelse. Ska det finnas ytterligare villkor än bosättning för att bli beviljad sådana förmåner från den svenska försäkringen? Frågan har blivit mer aktuell i och med att den fria rörligheten och samordningsbestämmelserna nu gäller också för EU-medborgare som saknar anknytning till arbetsmarknaden. För den svenska försäkringens del innebär detta att kravet på att en person ska ha för avsikt att vistas i landet under längre tid än ett år för att få bli betraktad som bosatt inte kan upprätthållas. I det EU rättsliga begreppet görs en annan bedömning utifrån ett antal kriterier som visar på var en person har sitt intressecentrum. En sådan bedömning kan innebära att kravet Sverige i den svenska lagstiftningen att ha för avsikt att vistas för längre tid än 12 månader i inte längre gäller och att de svenska reglerna riskerar att vara diskriminerande i förhållande till EU-rätten.

En delfråga av betydelse i detta sammanhang är domstolens beslut i målet Brey C-240/12. Det beslutet föranleder medlemsstaterna, särskilt med sådana bosättningsbaserade förmåner som Sverige har, att gå igenom vad det kan finnas för möjligheter att ställa villkor på laglig bosättning för att bli berättigad till socialförsäkringsförmåner. Om denna utveckling finns en sammanfattning i avsnitt 4.1.4, sid. 61.

Frågan har emellertid en vidare betydelse än vad som innefattas i Brey-målet. Det finns därför anledning att gå igenom samtliga de förmåner som kan vara aktuella att beviljas enbart på den grund att man är bosatt. Sådana förmåner är t.ex. sjukvård, föräldrapenning på grundnivå, barnbidrag, flerbarnstillägg, assistansersättning, vårdbidrag, handikappersättning, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer och till barnfamiljer. Vilka villkor som är förenliga med EU-rätten kan man ställa på bosättningen och vilka övriga villkor kan vara aktuella för att bli berättigad till en förmån på grund av bosättning i landet? En sådan genomgång kan ligga till grund för ändringar i den svenska lagstiftning för att skapa ett bättre utrymme för vad som anses lämpligt från svensk utgångspunkt men fortfarande ligga inom gällande EU-rätt.

#### **4.3.4 Bestämmelserna om rätten till sjukvård tolkas ibland olika av olika myndigheter**

Ett intressant exempel på de problem som uppstår när försäkringsprincipen och bosättningsprincipen ”krockar” är den svenska sjukvården.

I den svenska socialförsäkringslagstiftningen ingår inte sjukvården vilket den gör i flertalet medlemsstater och så betraktas den också i samordningsreglerna. Den svenska sjukvården regleras i särskild lag om hälso- och sjukvård som ges till alla personer som är bosatta i Sverige. Med bosatt avses i detta sammanhang att en person är folkbokförd i Sverige. Vid tillämpning av förordningen 883/2004 tillämpas samordningsreglerna och det blir en socialförsäkringsmässig bedömning av om bosättning föreligger. Den bedömningen kan leda till att en person kan anses vara försäkringsmässigt bosatt och berättigad till sjukvård i Sverige utan att vara folkbokförd, dvs. inte uppfyller de svenska kraven så som de kommer till uttryck i svensk lagstiftning.

Här uppstår ibland besvärande administrativa låsningar och det förefaller som om man behöver se över samspelet mellan reglerna på det nationella planet och samarbetet mellan berörda myndigheter

Skatteverket beslutar om folkbokföring i landet och Försäkringskassan om den försäkringsmässiga bosättningen och rätten till sjukvård för migrerande EU-medborgare. De skilda hanteringarna kan leda till missförstånd i samordningssituationer. Primärt ska Migrationsverket med tillämpning av

utlänningsförordningen avgöra om en person har uppehållsrätt här i landet. I den förordningen är det s.k. rörlighetsdirektivet inkorporerat. Det har emellertid inträffat att Skatteverket vid sin bedömning av om en person ska folkbokföras gjort en egen bedömning av reglerna i utlänningsförordningen, med annan slutsats än den som Migrationsverket kommit fram till.

Det har då inträffat att en person som kommer till Sverige och inte har för avsikt att förvärvsarbeta men avser att stanna utöver de tre månader som han har en generell rätt att vistas här behöver visa att han eller hon kan försörja sig och ha en heltäckande sjukförsäkring. Eftersom den svenska sjukvården bygger på att en person är folkbokförd, vilket han sålunda ännu inte är, måste han eller hon då visa att det finns någon annan form av sjukvårdsförsäkring än denna. Försäkringskassan å sin sida har att avgöra om personen (den icke förvärvsaktiva) är bosatt här, och använder sig då av det EU-rättsliga begreppet om var han eller hon har sitt intressecentrum. Här återkommer vi till frågan om tillämpningen av reglerna om uppehållsrätt och de krav som kan ställas där och rätten till en social trygghetsförmån enligt förordningen 883/2004. Kan Försäkringskassan neka en sådan person försäkringsmässig bosättning och sjukvård? Här förefaller man behöva se över samspelet mellan reglerna på det nationella planet och samarbetet mellan berörda myndigheter.

Men också frågan om hur själva rätten till sjukvård i Sverige grundas behöver övervägas, oberoende av vad som kan göras i form av med effektiv administration. Sambandet mellan hälso- och sjukvårdslagen och socialförsäkringsbalken behöver förtydligas så att sjukvårdsförmånerna kan kopplas samman med sjukförsäkringen, både i det nationella och det EU-rättsliga sammanhanget.

#### **4.3.5 Utsändningsreglerna och deras tillämpning fordrar skärpt uppmärksamhet**

En fråga som alltmer kommit i fokus är den om utsändning, om hur utsändningsreglerna ibland kan utnyttjas av oseriösa företag för att konkurrera på arbetsmarknaden med låga socialförsäkringskostnader.

Regelsystemet är, som framgår av avsnitt 4.1.3, sid. 60 f., svår genomträngligt. Inom myndigheter och organisationer med anknytning till arbetsmarknaden har man att följa utstationeringsdirektivet och kopplingen till reglerna på arbetsmarknaden, medan reglerna om utsändning avser undantag från socialförsäkringen och de socialavgifter som följer av dessa regler. Den praktiska hanteringen är i dag följande.

En arbetstagare som har sänds ut från andra medlemsländer för att arbeta i Sverige ska, för att visa att han är utsänd i enlighet med samordningsreglerna, förete ett intyg från utsändningslandet (EU-intyg A1) för Försäkringskassan som visar att han inte ska omfattas av den svenska försäkringen

under arbetet här. Försäkringskassan ska vidarebefordra uppgifterna till Skatteverket som då ska avstå från att ta in socialavgifter för den utsände arbetstagaren. Samme arbetstagare ska under arbetet i Sverige dock vara omfattad av reglerna på den svenska arbetsmarknaden, bl.a. gäller det minimilön och arbetsmiljö. För att kunna följa att arbetet bedrivs i enlighet med gällande regelverk krävs det att behöriga myndigheter, Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsmiljöverket<sup>20</sup> samverkar för att frågorna ska kunna hanteras på ett rättssäkert sätt.

Det är angeläget att tydliggöra på vilket sätt berörda myndigheter kan samverka för att efterleva regelsystemet i dess helhet. Det är viktigt för den enskilde och också en förutsättning för att dagens ibland oseriösa utnyttjande av reglerna skall kunna stävjas.

Frågan är komplex och ofta föremål för konflikter mellan olika myndigheter och arbetsgivare i medlemsstaterna. Eftersom det här finns vinster att göra för företagen, ibland oskäliga, är det viktigt att myndigheterna som är berörda har möjlighet att samverka och kontrollera att reglerna efterlevs. För svensk del förefaller det viktigt att sammanställa samtliga ärenden och följa tillämpningen och utvecklingen på området. En sammanställning ger underlag att se olika mönster och kan ligga till grund för den samlade informationen på området. Sådan information är också viktig för att visa på eventuella ändringar i regelverken på EU-nivå som kan behövas.

#### **4.3.6 Den fortsatta hanteringen av omvårdnadsförsäkringen är en fråga av stor vikt**

Den tyska omvårdnadsförsäkringen och dess behandling på EU nivå har berörts i avsnitt 4.2.1, sid. 62 f. Den motiverar vidare övervägande om motsvarande svenska försäkringsförmåner.

En fråga i detta sammanhang är när en omvårdnadsförmån betraktas som en kontantförmån och alltså kan exporteras och hur sådana personer som assisterar den försäkrade ska behandlas vid gränsöverskridande situationer. På vilket sätt ska tredje man omfattas av EU:s samordningsregler? Ska man kunna anställa assistenter direkt, t.ex. i Spanien, och var blir de då försäkrade? Hur ska medföljande assistenter betraktas? Blir de försäkrade som arbetstagare i vistelslandet eller är de att betrakta som utsända?

Som exempel kan man nämna den svenska assistansersättningen. Sverige anser att denna förmån är en vårdförmån från sjukförsäkringen, vilket innebär att den utges i bosättningslandet och att den inte

---

<sup>20</sup> Och i vissa avseenden med arbetsmarknadens parter.

går att exportera. Avgörande för denna bedömning är att ersättningen i sig inte kan användas till annat än att betala lön till den assistent som den behövande anlitar och att det inte är möjligt för den behövande att välja att använda pengarna för något annat syfte.

Om man nu inför en ny risk i samordningsreglerna som definierar "omvårdnad" som en kontantförmån kan det innebära att den svenska assistansersättningen kommer att omdefinieras så att den inte längre är en vårdförmån utan en särskild kontantförmån för personer som är i behov av stöd i det dagliga livet. Detta skulle då också kunna komma att innebära att den blir exportabel. Flera följdfrågor uppkommer då. Med en ny definition kan ett flertal andra förmåner, som inte idag nationellt definieras som sociala förmåner, utan har ansetts och anses vara regionala och lokala sociala serviceåtgärder, komma att betraktas som socialförsäkringar och samordningsreglerna blir då tillämpliga även på dem. Andra stödformer på kommunal nivå kan tillkomma. De ovan nämnda frågorna om hur medföljande assistenter ska behandlas får därmed också en vidare räckvidd.

Det förefaller som om man för svensk del bör förorda att de här aktuella förmånerna inte tas in under en definition av en ny risk som innebär att förmånerna blir att betrakta som kontantförmåner. I stället borde de kunna få betraktas som vårdförmåner kopplade till sjukförsäkringen enligt nuvarande kategorisering i den gällande förordningen. Om en sådan ändring kan göras skulle förmåner ges enligt vistelselandets regler men på bekostnad av den behöriga medlemsstaten, på samma sätt som samordningsreglerna om sjukvårdsförmåner tillämpas. Vissa kompletteringar kan säkerligen bli aktuella för att klargöra reglernas omfattning/begränsning.

En lösning som denna skulle också innebära att jämförelse mellan olika kontant-/naturaförmåner kan undvikas och att likabehandlingsprincipen tillämpas fullt ut.

Den svenska närståendepenningen förtjänar att nämnas i detta sammanhang. Kraven för att få närståendepenning är enligt ordalydelsen i den svenska lagen bl.a. att både den vårdande och den sjuke är försäkrade i Sverige och omfattade av svensk lagstiftning samt att vården sker här i landet. Ett antal ärenden har varit uppe i de svenska domstolarna med skiftande resultat. Efter avgörande i svenska domstolar står det numera klart att om både den vårdade och den vårdande är omfattade av den svenska försäkringen kan vården ske i ett annat EU/EES-land.

Däremot är rättsläget ännu oklart vad beträffar möjligheten för en i landet försäkrad person att vårda en sjuk anhörig som inte är omfattad av svensk försäkring och där vården sker i ett annat EU/EES-land. I och med att förordningen 883/2004 trätt i kraft och reglerna om likabehandling av likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser nu är reglerade borde denna situation kunna lösas genom att likabehandlas så att den sjuke, som inte omfattas av den svenska



försäkringen, ändå kan vårdas av en i person som omfattas av den svenska försäkringen även om vården sker utanför Sverige och att ersättning då kan utges. Någon rättslig prövning av denna fråga har mig veterligen emellertid ännu inte kommit till stånd.

Förmånernas karaktär; att täcka behovet av personligt stöd och hjälp, är särskilt komplicerad i samordningsammanhang, eftersom det här förekommer en personkrets som indirekt berörs av reglerna.

#### **4.3.7 Många andra frågor är eller kan bli aktuella och fordrar svenska insatser, nationellt och/eller på EU nivå**

Reglerna beträffande ersättning vid sjukvård behandlas i avsnitt 3.3.6, sid. 33 ff. Det numera gällande patientrörlighetsdirektivet presenteras. Reglerna om möjlighet att söka vård i ett annat EU-land innebär att det finns två regelverk på EU-nivå som reglerar denna möjlighet. Det finns ett behov, både nationellt och på EU-nivå att följa upp tillämpningen eftersom reglerna är svåra att tillämpa och svåra för den enskilde att förstå.

I samma avsnitt presenteras reglerna för hur kostnaderna för sjukvård ersätts mellan medlemsstater. De schablonberäkningar som idag är möjliga att lägga till grund för sådana ersättning för bl.a. pensionärer, behöver ses över. Det kan i framtiden bli aktuellt att utveckla systemet för schablonberäkningar för att tillämpas också när och om omvårdnadsförsäkringarna kommer att definieras som en särskild förmån där ersättningen bestrids av ett försäkringsland men utges i ett annat.

Genomförda förändringar beträffande samordning av arbetslöshetsförsäkringen har diskuterats i avsnitt 3.3.7, sid. 35 ff. Det framgår att förändringarna i vissa fall har skapat nya problem. Ett förslag till åtgärder har aviserats av kommissionen. En preliminär ståndpunkt för att undvika de problem som man har idag skulle kunna vara att samordna arbetslöshetsförmånerna på samma sätt som beträffande övriga socialförsäkringsförmåner av kontantkaraktär. Det skulle innebära att man avskaffar de särskilda reglerna om att försäkringen i vissa fall övergår till bosättningsstaten och därmed alla de tillämpningsproblem som finns idag med ersättningsregler mellan arbetslandet och bosättningslandet och de tolkningsproblem som uppkommer vid denna hantering.

Behandlingen av den svenska föräldrapenningen har varit uppe i många sammanhang. Ett har gällt klassificeringen av denna förmån. Sverige har ett antal gånger ändrat ståndpunkt i den fråga, men fortfarande inte fått en tillfredställande lösning. Den frågan diskuteras i avsnitt 3.3.11, sid. 43 ff. En annan fråga avser hur inkomster i annat land än Sverige skall beaktas till grund för föräldrapenning

på inkomstnivå i ett läge när inte någon inkomst alls har intjänats i Sverige. Som framgår av avsnitt 3.3.12, sid. 48 ff. har domstolen i ett fall gått på annan linje än vad Sverige hävdar. Men det domslutet grundade sig på förordning 1408/71. Det finns anledning att söka klarhet i huruvida samma slut skulle gälla vid tillämpning av förordning 883/2004, som nämligen innehåller vissa nya bestämmelser av intresse i sammanhanget. Utöver denna fråga är det angeläget att ytterligare studera räckvidden av den dom som HFD meddelat i ärendet.

#### **4.4 Lissabonfördraget har skapat nya förutsättningar**

I allt fortsatt arbete behöver vi observera de beslutsformer som nu gäller. Lissabonfördraget har nämligen skapat nya förutsättningar för det fortsatta arbetet. Beslut om socialförsäkringsfrågor kan enligt det fördraget tas med kvalificerad majoritet och det blir därmed enklare att komma fram till ett resultat, då det inte längre är möjligt för ett enskilt medlemsland att blockera en fråga. Å andra sidan innebär det redan tidigare införda medbeslutandet med EU parlamentet ett moment i beslutsprocessen som kräver kompromissande som riskerar att göra regelverket mindre tydligt. Man kan ju också konstatera att det nu är 32 länder (inklusive EES-länderna och Schweiz) som tillämpar förordningen och att ju mer otydlig en text är desto lättare är det att komma överens om lagtextens utformning. Också detta medför en ökad risk att reglerna framstår som vaga och svårtolkade i förhållande till de olika nationella försäkringssystemen.

Allt detta leder till ett större behov av domstolens tolkningar som i sin tur leder till mer detaljerade regler för att parera den praxis som utvecklas av domstolen.

Det här beskrivna sambandet mellan de olika aktörerna, och den successiva utvecklingen av reglerna på det sätt som beskrivs i genomgången i denna skrift, leder utvecklingen närmare en harmonisering av de sociala trygghetssystemen. En övergripande fråga gäller i vilken riktning denna harmonisering går. Och om den är önskvärd.

## 5 Om behovet av att domstolar och myndigheter tolkar samordningsreglerna i förhållandet till dess syfte

Mot bakgrund av genomgången i denna skrift finns det anledning att sammanfatta och diskutera hur EU-rätten bör tolkas.

Eftersom reglerna i EU förordningen 883/2004 och dess tillämpningsförordning samordnar medlemsstaternas nationella socialförsäkringssystem och det inte är fråga om harmonisering av lagstiftningen, är de frågor som ska hanteras av domstolarna och myndigheterna komplexa. För att kunna tillämpa samordningsreglerna är det viktigt att det finns förståelse och kompetens att tolka bestämmelserna med utgångspunkt i förordningens syfte, som är att underlätta den fria rörligheten för arbetskraften och undanröja hinder för den som vill röra sig mellan EU/EES länderna. En alltför bokstavlig tolkning av de nationella lagreglerna eller av samordningsreglerna måste således undvikas, eftersom en formulering som använts nationellt eller i en särskild av språkversion av en unionsrättslig bestämmelse, inte ensam kan ligga till grund för tolkningen utan att ha koppling till samordningens bakgrund och syfte. Ett studium av hur EU-domstolen formulerar sina överväganden och sina beslut gör detta krav mycket tydligt.

Det är den nationella lagstiftningen som ska gälla på lika villkor för en migrerande EU-medborgare och då kan det också inträffa att förmåner kan utebli, bli lägre eller kanske också bli högre än de skulle ha varit om en person inte valt att flytta eller arbeta i ett annat medlemsland. EU-domstolen har vid ett flertal tillfällen fastställt att detta är en följd av att systemen inte är harmoniserade och att sådana situationer måste accepteras. Domstolen har emellertid i vissa situationer gjort undantag där trots en till synes korrekt tolkning av nationella regler, en person ändå inte ska drabbas negativt till följd av tillämpningen av samordningsreglerna.

En sådan tolkning gjordes t.ex. i mål C-352/06, Brigitte Bosmann. I detta fall hade Brigitte Bosmann, som var ensamstående och bosatt i Tyskland tillsammans med sin son, påbörjat arbete i Belgien och var således omfattad av den belgiska försäkringen i förhållande till artikel 13.2.a i förordningen 1408/71.

*Den som anställd för arbete inom en medlemsstats territorium skall omfattas av denna medlemsstats lagstiftning, även om han är bosatt inom en annan medlemsstats territorium eller om det företag eller den person som han är anställd hos har sitt säte eller är bosatt inom en annan medlemsstats territorium.*

Den tyska myndigheten ansåg att Brigitte Bosmann som var omfattad av den belgiska försäkringen inte längre hade rätt till barnbidrag för sin son i Tyskland. Domstolen ansåg att förordningen i detta fall skulle tolkas i ljuset av artikel 42 i fördraget, vilken är avsedd att underlätta den fria rörligheten för arbetstagare och bland annat innebär att migrerande arbetstagare varken ska förlora rätten till sociala trygghetsförmåner eller drabbas av en minskning av förmånernas belopp till följd av att de har utnyttjat rätten till fri rörlighet enligt fördraget. Man fann således i detta fall att artikel 13.2.a i förordningen inte utgör hinder för att en migrerande arbetande person, som omfattas av det sociala trygghetsystemet i den medlemsstat där vederbörande har anställning, uppbär familjeförmåner i bosättningsstaten med stöd av den sistnämnda statens nationella lagstiftning. Med detta konstaterande lämnades frågan till den nationella domstolen för avgörande.

Detta rättsfall illustrerar att det i det enskilda fallet och trots till synes generella uttalanden från domstolen, ändå kan vara svårt att förutse vad dess slutsatser kommer att bli i ett enskilt ärende.

Sammanfattningsvis kan konstatera att det här gäller mycket komplexa frågor. Att tillämpa EU-rätten och de nationella reglerna tillsammans ställer stora krav på myndigheter och domstolar att angripa aktuella frågeställningar på ett annat och sätt och med fler hänsyn än när det gäller rent nationella frågor.

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>5</b>
1.1	Något om bakgrunden och behovet av samordning av sociala trygghetssystem .....	5
1.2	Sverige och de internationella avtalen på socialförsäkringens område.....	6
<b>2</b>	<b>Ändrade förutsättningar för samordningen av sociala trygghetsförmåner i och med medlemskapet i EES och EU .....</b>	<b>9</b>
2.1	EU-rätten och behovet av samordning.....	9
2.2	Nya förutsättningar ledde till behov av anpassning .....	10
2.3	Kvarstående problem och nya förutsättningar leder till behov att formulera en samlad strategi för det fortsatta arbetet.....	14
<b>3</b>	<b>Arbetet med förändring av samordningsreglerna i förordningen 1408/71 .....</b>	<b>17</b>
3.1	Kommissionens förslag .....	17
3.1.1	Några principiella nyheter .....	17
3.1.2	En sammanfattning av kommissionens förslag .....	18
3.2	Utgångspunkter för förhandlingarna i rådsarbetsgruppen .....	19
3.3	Några särskilda frågeställningar i förhandlingsarbetet.....	21
3.3.1	Utvecklingen av praxis innebar att personkretsen för samordningsreglerna utvidgades till icke förvärvsaktiva.....	21
3.3.2	Den fortsatta utvecklingen: om samspelet mellan rätten till bosättning och rätten till socialförsäkringsförmåner för de icke förvärvsaktiva .....	23
3.3.3	Tredjelandsmedborgare .....	30
3.3.4	Reglerna om likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser.....	30
3.3.5	Reglerna om fastställande av tillämplig lagstiftning, lagvalsregler. ....	32
3.3.6	Reglerna om ersättning för sjukvårdskostnader i ett annat medlemsland än det behöriga. ....	33
3.3.7	Reglerna om arbetslöshetsförsäkring. ....	35
3.3.8	Frågan om att bryta praxis i förhållande till det särskilda underhållsstödet .....	37
3.3.9	De icke- avgiftsfinansierade förmånerna .....	37
3.3.10	Pro rata beräkning av pensioner .....	41
3.3.11	Föräldrapenningen, bl.a. frågan om dess klassificering .....	43
3.3.12	Föräldrapenning på inkomstnivå och förvärvsinkomst i annan medlemsstat .....	48
3.3.13	Samordning av omvårdnadsförmåner.....	53

3.4	Tillämpningsreglerna till förordningen 883/2004.....	53
3.4.1	Administrativa regler om ökat samarbete.....	54
3.4.2	Myndigheterna ska använda sig av elektroniska systemlösningar.....	55
3.4.3	Vissa finansiella regler om återkrav och indrivning mm.....	55
<b>4</b>	<b>Fortsatt arbete; förutsättningar och behov från en nationell utgångspunkt.....</b>	<b>57</b>
4.1	Samspelet mellan förordning 883/2004 och andra regelverk inom EU som påverkar samordningsreglerna.....	58
4.1.1	Likabehandling för arbetstagare respektive för andra EU-medborgare .....	58
4.1.2	Förordningen om arbetskraftens fria rörlighet .....	59
4.1.3	Utsändning enligt förordning 883/2004 och utstationering enligt utstationeringsdirektivet 96/71/EG .....	60
4.1.4	Rörlighetsdirektivet .....	61
4.2	Nya risker i välfärdssystemen och förändrade förutsättningar i arbetslivet .....	62
4.2.1	Omvårdnadsförsäkringar .....	62
4.2.2	Många nya försäkringsmässiga situationer .....	63
4.3	Hur förhåller sig den svenska socialförsäkringen till samordningsreglerna i praktiken? Behov av framtida anpassningar, nationellt och på EU-nivå.....	64
4.3.1	Samarbetet mellan myndigheterna är av stor vikt och det måste förbättras.....	64
4.3.2	När och på vilka villkor är en person försäkrad i Sverige?.....	64
4.3.3	De bosättningsbaserade förmånerna i ljuset av EU-rättens utgångspunkt i anknytning till arbetsmarknaden .....	66
4.3.4	Bestämmelserna om rätten till sjukvård tolkas ibland olika av olika myndigheter.....	67
4.3.5	Utsändningsreglerna och deras tillämpning fordrar skärpt uppmärksamhet.....	68
4.3.6	Den fortsatta hanteringen av omvårdnadsförsäkringen är en fråga av stor vikt .....	69
4.3.7	Många andra frågor är eller kan bli aktuella och fordrar svenska insatser, nationellt och/eller på EU nivå .....	71
4.4	Lissabonfördraget har skapat nya förutsättningar .....	72
<b>5</b>	<b>Om behovet av att domstolar och myndigheter tolkar samordningsreglerna i förhållandet till dess syfte.....</b>	<b>73</b>
	<b>Bilaga: Arkiverade handlingar från förhandlingar 1998-2008 .....</b>	<b>1</b>

## **Bilaga: Arkiverade handlingar från förhandlingar 1998-2008**

Arbetet med att modernisera och effektivisera förordningen 1408/71 och dess tillämpningsförfordning 574/72 pågick i mer än tio år. Arbetsgången var att frågorna diskuterades i rådsarbetsgruppen för sociala frågor, ofta med fem, ibland upp till tio sammanträden per halvår, med halvårsvis avrapportering till det ansvariga ministerrådet via COREPER, de ständiga representanternas kommitté. Ministerrådet tog successiva beslut om dittills avklarade frågor.

Handlingarna från detta arbete har nu arkiverats i 14 pärmar, (arkivboxar). Där finns, i den mån de har bevarats, handlingarna sorterade efter sakområde/ordförandeskap och innehåller för varje möte i den ansvariga rådsarbetsgruppen, regeringens instruktioner inför mötet, minnesanteckningar från rådets sekretariat och den svenska representationen och noter från medlemsstaterna, där de framför sina synpunkter på vid mötet aktuella frågor. Efter varje ordförandeskap finns vanligen en "Progress Report" till ministerrådet, den finns då också insorterad.

Handlingarna har arkiverats för att erbjuda ett underlag att studera för den som är intresserad av hur förhandlingarna i praktiken har gått till respektive av vilka ståndpunkter som framförts från olika länder i det arbetet.

### **Den första läsningen**

Arbetet inleddes med att kommissionen 1998 la fram ett förslag till en ny förordning om samordning av de sociala trygghetsförmånerna. Förslaget diskuterades i rådsarbetsgruppen med början andra halvåret 1998 under det österrikiska ordförandeskapet, fortsatte under de finska, portugisiska, franska och svenska ordförandeskapen. Slutpunkten i denna "första läsning" blev att ett antal "parametrar" formulerades under det belgiska ordförandeskapet andra halvåret 2001. Den här fasen i arbetet finns samlade i tre pärmar, pärm 1-3.

#### **Pärm 1**

Pärmen innehåller kommissionens förslag till ny förordning samt kommissionens kommentarer. Vidare en svensk faktapromemoria och en promemoria som redovisar de svenska ståndpunkterna till kommissionens förslag.

#### **Pärm 2**

Förslaget från kommissionen lästes i en första omgång i rådsarbetsgruppen för sociala frågor. Varje möte behandlade ett antal frågor som här finns sorterade i per möte, instruktion, minnesanteckningar från rådets sekretariat och den svenska representationen och noter från medlemsstaterna. Progress report finns från det finska ordförandeskapet.

#### **Pärm 3**

Fortsättning av genomgång av den första läsningen med samma indelning som pärm 2 och Progress report från det portugisiska ordförandeskapet.

Därefter, som avslutning på denna pärm, kommer det belgiska ordförandeskapets genomgång och den slutrapport som fastslog 12 parametrar för det fortsatta arbetet om förhandlingarna av alla delar i en ny förordning.

Två kapitel från denna första läsning saknas i arkivet, nämligen det franska ordförandeskapet andra halvåret 2000 om familjeförmåner, och det svenska ordförandeskapet första halvåret 2001 om familjeförmåner och arbetslöshetsförmåner.

## **Förhandlingar om ny förordning, som blev 883/2004**

Med utgångspunkt i de tolv parametrarna vidtog förhandlingarna om en ny förordning. Rådsarbetsgruppen diskuterade varje sakområde för sig, med ett visst pensum per ordförandeskap. Detta arbete pågick från första halvåret 2002 t.o.m. första halvåret 2004, under det spanska ordförandeskapet med följande ordförandeskap, det danska, grekiska, italienska och irländska. Arbetet finns dokumenterat i pärmarna 4 till 6. Den principiella indelningen av pärmarna och deras innehåll är den samma som för pärmarna 1-3

### **Pärm 4**

Det spanska ordförandeskapet behandlade inledningsvis frågorna om allmänna regler i förordningens avdelningar I och II. De reglerna berör personkretsen, definitioner, likabehandling, sammanläggning av försäkringsperioder, bortseende på krav på bosättning (exportregler), förhållandet mellan förordningen och bilaterala avtal, medlemsstaterna deklARATIONER om tillämpning av samordningsreglerna samt de allmänna reglerna om fastställande av försäkringstillhörighet (lagval) inklusive utsändning och arbete i två eller flera stater samt försäkringstillhörigheten för särskilda kategorier anställda och undantagsregler.

Avslutningsvis finns ett förslag från det spanska ordförandeskapet på slutlig formulering av avdelningarna I och II.

### **Pärm 5**

Under det danska ordförandeskapet, andra halvåret 2002 fortsatte förhandlingarna med avdelning III kapiteln om sjukförsäkring och förmåner vid moderskap. Här finns avsnitten om sjukdom och moderskap kapitel 1 och olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar i kapitel 2 samt dödsfallsersättningar kapitel 3. Det finns också vissa definitioner som hänger samman med de berörda kapitlen.

### **Pärm 6**

Under det grekiska ordförandeskapet första halvåret 2003 fortsatte förhandlingarna med kapitel 4 förmåner vid invaliditet och kapitel 5 förmåner vid ålderspension och till efterlevande samt kapitel 8 om särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner.

Ett halvår från arbetet med förordningen saknas i arkivet, nämligen det franska ordförandeskapets kapitel.

Sedan förhandlingarna om de olika delarna av en ny förordning var avslutade vidtog arbetet med att sammanställa förslaget att samråda med Europaparlamentet och slutligen att besluta om det. Det arbetet bedrevs under det irländska ordförandeskapet första halvåret 2004. Förordningen antogs 2004, men dess ikraftträdande fick sedan avvakta att tillämpningsförordningen blev klar.

## **Tillämpningsförordningen var nästa arbetsuppgift, slutresultatet var förordning 987/2009**

Med utgångspunkt i den nya förordningen 883/2004 vidtog förhandlingarna om en ny tillämpningsförordning. Rådsarbetsgruppen diskuterade i en ny omgång varje sakområde för sig, med ett visst pensum per ordförandeskap. Detta arbete pågick från halvåret första halvåret 2006 under



det österrikiska ordförandeskapet med följande ordförandeskap, det finska, tyska, portugisiska, slovenska och franska, fram till andra halvåret 2008. Arbetet finns dokumenterat i pärnarna 7 till 14. Parallellt med det arbetet behandlades successivt också förslag till förändringar i förordningen 883 (som trädde i kraft först 2010, då samtidigt med tillämpningsförordningen, som antogs 2009)

### **Pärm 7**

Innehåller kommissionens förslag till tillämpningsförordning, svensk faktapromemoria och ståndpunktspromemoria samt Försäkringskassans yttrande och några synpunkter under hand från Försäkringskassan (som då också hanterade pensionsfrågorna).

### **Pärm 8**

Under det Österrikiska ordförandeskapet under det första halvåret 2006 behandlades avsnitt I och II i förslaget. Avsnitten berör allmänna bestämmelser och fastställande av tillämplig lagstiftning samt förhandlingar om ändringar i förordningen 883/2004 bilaga XI som berör de särskilda bilageanteckningar som medlemsstaterna behöver för att klargöra hur den nationella lagstiftningen i vissa fall ska förhålla sig till förordningens regler. Här finns också ordförandeskapets sammanfattning av resultatet av förhandlingarna under våren 2006. Slutlig lägesrapport till EPSCO rådet samt minnesanteckningar, instruktioner och mötespapper finns till varje möte i rådsarbetsgruppen.

### **Pärm 9**

Under det finska ordförandeskapet andra halvåret 2006 förhandlades kapitel IV i avdelning III, avseende förmåner vid invaliditet, ålderdom och efterlevandepensioner. Förhandlingarna om bilaga XI fortsatte samt även vissa nödvändiga ändringar i förordningen 883/2004. Slutlig lägesrapport till EPSCO rådet samt minnesanteckningar, instruktioner och mötespapper till varje möte i rådsarbetsgruppen finns till varje möte.

### **Pärm 10**

Under det tyska ordförandeskapet första halvåret 2007 fortsatte förhandlingarna med årliga förändringar i förordningen 883/2004 och bilagan VIII (bortseende på krav om pro rataberäkning av pensionsförmåner i vissa fall) till denna förordning och kapitel I i avdelning III om sjukförsäkring, moderskaps och motsvarande faderskapsförmåner samt olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar samt Men också de finansiella frågorna kopplade till kapitlet om sjukförsäkring samt frågor om återkrav mm i avdelning IV, finansiella frågor. Slutlig lägesrapport till EPSCO rådet, minnesanteckningar, instruktioner samt mötespapper finns till varje möte.

### **Pärm 11**

Under det portugisiska ordförandeskapet andra halvåret 2007, fortsatte förhandlingar i samma sakområden som det tyska ordförandeskapet påbörjat. I denna pärm finns instruktioner, minnesanteckningar och mötespapper för den fortsatta förhandlingen.

### **Pärm 12**

Under det portugisiska ordförandeskapet avslutades de återstående frågorna från det tyska ordförandeskapet samt förhandlades och avslutades även kapitel V om arbetslöshetsförmåner, kapitel VI om familjeförmåner och avsnitt IV finansiella regler om återbetalning av arbetslöshetsförmåner. Slutlig lägesrapport till EPSCO, minnesanteckningar och instruktioner samt mötespapper finns.

### **Pärm 13**

Första halvåret 2008, under det slovenska ordförandeskapet avslutades kvarstående frågor i avsnittet III kapitel II om förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom och kapitel III om dödsfallsersättningar. Även de finansiella reglerna på detta område i avdelning IV behandlades. Det slovenska ordförandeskapets skrivelse till det efterföljande ordförandeskapet, Frankrike om de frågor som fortfarande var öppna och överlämnades åt nästa ordförandeskap.

### **Pärm 14**

Andra halvåret 2008, under det franska ordförandeskapet behandlades de återstående frågorna om olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar samt dödsfallsersättningar. Även kapitlet om allmänna frågor och övergångsregler behandlades.

Avslutningsvis gicks samtliga regler i de olika avdelningarna igenom innan förslaget till förordning lämnades till Europaparlamentet för deras granskning. Det franska ordförandeskapet genomförde och avslutade förhandlingarna med Europaparlamentet och ett slutligt förslag kunde föreläggas rådet.

Instruktioner och mötesdokument inför de avslutande omgångarna finns med i pärmen liksom underlag från Försäkringskassan om hanteringen av vissa frågor om läkarintyg som underlag för bedömning om rätt till förmåner från försäkringen.

## **När allt var klart var det dags att avsluta arbetet med de bägge förordningarna och låta dem träda i kraft**

Pärm 14 innehåller också vissa dokument från fastställelsearbetet i ministerrådet och parlamentet, och en promemoria inför regeringens ställningstagande och talepunkter från ärendets behandling i riksdagens EU-nämnd.

Efter hörande av Europaparlamentet och antagande av rådet kunde tillämpningsförordningen till 883/2004 och vissa tillägg och ändringar i grundförordningen antas. De trädde bägge i kraft 2010.

