

Datum  
2017-01-26

## KOM (2016) 815 Förslag om ändringar i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen samt förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser om förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

### Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) synpunkter på EU-kommissionens förslag till ändringar i förordningarna 883/2004 och 987/2009 kan sammanfattas i nedanstående punkter.

ISF avstyrker

- införandet av nya samordningsbestämmelser för sjukförmåner vid långvarigt vårdbehov i artikel 35 a-c i förordning 883/2004 i avvaktan på att ytterligare konsekvensanalys genomförs. Åtgärden kan leda till en betydande utvidgning avseende vilka delar av det svenska sociala trygghetssystemet som ska samordnas. Förslaget kan innebära en ökad skyldighet för Sverige att bekosta olika vårdinsatser och betala ut kontanta förmåner till personer bosatta i andra medlemsländer. En omfattande konsekvensanalys av vilka effekter förslaget kommer få är nödvändig.

ISF är tveksam till

- om EU-kommissionen bör få mandat att föreskriva vilka uppgifter nationella myndigheter ska kontrollera för utfärdande av intyg om tillämplig lagstiftning på så sätt som föreslås i artikel 76a 1, tredje strecksatsen, i förordning 883/2004. En sådan ordning kan bli kontraproduktiv och ineffektiv.
- förslaget om hänvisning till direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i artikel 12 i förordning 883/2004 när det gäller innebörden av begreppen "utsänd" och "utstationerad" eftersom det

är tydligt vad syftet är och oklart vilka effekter ändringen kommer få för utsända personer

ISF är positiv till

- den föreslagna samordningsbestämmelsen för familjeförmåner i artikel 68 b i förordning 883/2004 som är avsedd att täcka inkomstbortfall eftersom den förefaller vara utformad i enlighet med de principer som gäller för svensk föräldrapenning och borde kunna medföra en förenklad handläggning av föräldrapenning när fler medlemsländer är inblandade
- att det klargörs i artikel 4 i förordning 883/2004 att medlemsländerna ska ha rätt att kräva uppehållsrätt för tillgång till socialförsäkringsförmåner

ISF anser att det bör förtydligas

- vad som innefattas i begreppet *socialförsäkringsförmåner* i den föreslagna ändringen i artikel 4 i förordning 883/2004
- i nationell lagstiftning om Sverige bestämmer att införa eventuella krav på uppehållsrätt för tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner med anledning av EU-kommissionens föreslagna ändring i artikel 4 i förordning 883/2004 som ger denna möjlighet för medlemsländerna

ISF poängterar slutligen

- att ett krav på uppehållsrätt inte förefaller kunna uppställas för rätt till svensk hälso- och sjukvård för personer som omfattas av svensk lagstiftning enligt förordning 883/2004. Icke förvärvsverksamma EES-medborgare som får rätt till hälso- och sjukvård i Sverige kommer sannolikt bedömas ha heltäckande sjukförsäkring och därmed uppfylla delar av villkoret för uppehållsrätt i landet.

## Inledning

ISF konstaterar inledningsvis att det är ett stort antal ändringar EU-kommissionen föreslår i EU:s samordningsbestämmelser om social trygghet. Det rör sig om totalt 72 ändringar i förordningarna 883/2004 och 987/2009. Därutöver tillkommer ett antal ändringar i bilagorna.

En sammantagen reflektion är att de föreslagna ändringarna i vissa delar innebär att Sverige och andra medlemsländer får större möjlighet att upprätthålla nationella villkor för att en person ska få tillgång till det nationella sociala trygghetssystemet, men att förslagen i andra delar kan få långtgående konsekvenser för Sveriges skyldighet att erbjuda sociala trygghetsförmåner till personer som rör sig inom EU.

ISF kommenterar nedan de förslag myndigheten uppfattar som mest centrala ur ett svenskt socialförsäkringsperspektiv. Det krävs sannolikt ett omfattande analysarbete för att klargöra vilka konsekvenser samtliga ändringar kan beräknas få för de svenska trygghetssystemen.

## Medlemsländerna får rätt att uppställa krav på uppehållsrätt i landet för icke förvärvsverksamma tillgång till socialförsäkringsförmåner (artikel 4.2 i förordning 883/2004)

EU-kommissionen föreslår ett nytt stycke i artikel 4 i förordning 883/2004 om likabehandlingsprincipen. Av ändringen framgår att medlemsländerna har rätt att kräva att icke förvärvsverksamma personer uppfyller villkoren för uppehållsrätt i direktiv 2004/38/EG<sup>1</sup> för tillgång till socialförsäkringsförmåner.

ISF bedömer att det är positivt att medlemsländernas rätt att uppställa krav på uppehållsrätt för beviljande av socialförsäkringsförmåner tydliggörs i förordning 883/2004.

ISF anser att begreppet *socialförsäkringsförmåner* (social security benefits) behöver tydliggöras. I beaktandeskäl 5 c i förordning 883/2004 förs det in ett klargörande om att begränsningen av likabehandlingsprincipen inte får inskränka sådana rättigheter som följer av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Hälso- och sjukvård nämns uttryckligen som en sådan rättighet. Vidare förs det in i beaktandeskäl 5 b att medlemsländerna inte får förhindra icke-förvärvsverksamma att uppfylla villkoret om heltäckande sjukförsäkring i medlemslandet där de bosätter sig. Skrivningarna kan tolkas som att det inte kommer vara möjligt för medlemsländerna att uppställa krav på uppehållsrätt för rätt till hälso- och sjukvård. Om medlemsländernas rätt att uppställa krav på uppehållsrätt är tänkt att gälla alla övriga förmåner som omfattas av förordningens

---

<sup>1</sup> Direktiv 2004/38/EG om friheten att röra sig och uppehålla sig i EU är införlivat i utlänningslagen (2005:716) (UL) och i utlänningsförordningen (2006:97) (UF).

sakområde bör det framgå. Det är oklart om fler förmåner skulle kunna bli undantagna.

Om hälso- och sjukvård inte omfattas av begränsningen av likabehandlingsprincipen borde det innebära att personer som omfattas av svensk lagstiftning enligt förordning 883/2004 kommer ha fortsatt rätt till svensk hälso- och sjukvård även om de saknar uppehållsrätt i landet. Det i sin tur kan innebära att samma personer kommer att uppfylla en del av villkoret för uppehållsrätt i Sverige för icke förvärvsverksamma, nämligen heltäckande sjukförsäkring.<sup>2</sup>

Om Sverige tar ställning för att det ska finnas ett krav på uppehållsrätt för tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner är det enligt ISF:s bedömning en fördel om det tydliggörs även i nationell lagstiftning. Om EU-kommissionens föreslagna ändring genomförs kan Försäkringskassan komma att ändra sin tillämpning och återuppta prövning av uppehållsrätt även när förordning 883/2004 är tillämplig.<sup>3</sup> Det är dock inte givet att en sådan ändring kommer att ske. Hur bestämmelserna i SFB ska tolkas i förhållande till reglerna om uppehållsrätt har varit föremål för diskussioner och omtolkningar genom åren. Därför är det viktigt att både nationell och gemensam lagstiftning på området är så tydlig som möjligt. Det ökar förutsägbarheten för EES-medborgare och deras familjemedlemmar som kommer till Sverige samt tillämpande myndigheters administration.

## Sjukförmåner vid långvarigt vårdbehov (artikel 35 a-c i förordning 883/2004)

Kommissionen föreslår att det införs ett nytt kapitel för samordning av *sjukförmåner vid långvarigt vårdbehov*. Förslaget innebär enligt ISF:s bedömning att en större del av det svenska sociala trygghetssystemet kan komma att omfattas av samordningsbestämmelserna än vad som är fallet idag. ISF menar att förslaget kan få ekonomiska konsekvenser för stat, kommuner, landsting och enskilda. Konsekvenserna tycks inte vara tillräckligt utredda och ISF avstyrker därför förslaget.

---

<sup>2</sup> För personer som inte arbetar, studerar eller är arbetssökande gäller att de ska ha tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och sina familjemedlemmar som gäller i Sverige för självständig rätt att vistas i Sverige mer än tre månader (3 a kap. 3 § UL)

<sup>3</sup> Enligt nuvarande skrivningar i Försäkringskassans vägledning om tillämplig lagstiftning (Se kapitel 17 i vägledning 2004:11 Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner m.m., version 5) ska Försäkringskassan pröva uppehållsrätt i Sverige för att avgöra om en person ska anses bosatt här och ha rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt 5 kap. 3 och 12 §§ SFB. Dock anges att uppehållsrätt inte ska prövas om aktuell person och förmån omfattas av förordning 883/2004. Som skäl anges bland annat en sådan prövning skulle strida mot likabehandlingsprincipen.

Definitionen av den nya förmåns kategorin förs in i artikel 1 i förordning 883/2004. EU-kommissionen hänvisar till treESS-rapporten *Coordination of long-term care benefits current situation and future prospects* som utgångspunkt för definitionen. I den rapporten nämns att svenska förmåner som skulle kunna inrymmas i definitionen är exempelvis kommunal äldreomsorg, hemsjukvård, rehabilitering, vård i särskilda boendeformer, dagverksamhet m.m. Kontanta förmåner som bedöms kunna omfattas är exempelvis vårdbidrag, tillfällig föräldrapenning, handikappersättning, assistansersättning och bilstöd. Enligt förslaget ska EU-kommissionen specificera vilka nationella förmåner som ska omfattas i en lista.

För den nya kategorin sjukförmåner vid långvarigt vårdbehov ska som huvudregel samma regler gälla som för de sjukförmåner som samordnas genom förordningen idag. Införandet av den nya kategorin och listan över förmåner som ska omfattas kommer sannolikt innebära en ökad skyldighet för Sverige att tillhandahålla alternativt finansiera olika former av vårdinsatser samt betala ut kontantförmåner i de fall Sverige är behörigt medlemsland. Arbetstagare, pensionärer och deras familjemedlemmar som är bosatta i ett annat medlemsland kan i högre utsträckning bli berättigade till sådan vård och sådana förmåner som idag enbart ges till personer bosatta i Sverige.

Det behövs enligt ISF:s bedömning ett mycket omfattande analysarbete av vilka konsekvenser dessa ändringar kommer att medföra för enskilda personer och det svenska sociala trygghetssystemet. I avvaktan på att ett sådant arbete görs bör Sverige inte stödja förslaget. I underlaget framgår visserligen att förslaget inte förväntas medföra betydande finansiell påverkan eller kostnader för implementering jämfört med dagens läge. ISF har inte haft möjlighet att sätta sig in i hur beräkningen som ligger till grund för den uppskattningen har gjorts. Eftersom det ännu inte är klart vilka delar av det svenska sociala trygghetssystemet som EU-kommissionen kommer föra in i listan över den nya förmåns kategorin kan man dock konstatera att det inte är möjligt att uppskatta de finansiella konsekvenserna fullt ut.

## En ny form av familjeförmån, föräldrapenning kommer att samordnas på ett nytt sätt (artikel 68 b i förordning 883/2004)

EU-kommissionen föreslår en ny samordningsbestämmelse för familjeförmåner som är avsedda att täcka inkomstbortfall under perioder för vård av barn. De familjeförmånerna ska enligt den föreslagna bestämmelsen enbart beviljas till personer som omfattas av lagstiftningen i det behöriga medlemslandet. Familjemedlemmar omfattade av andra medlemsländers lagstiftningar kommer inte ha rätt till förmånerna som härledd rättighet.

ISF bedömer att samordningen av den nya kategorin av familjeförmåner tycks vara utformad i enlighet med de principer som den svenska föräldrapenning utgår ifrån, nämligen att förmånen är individuell och avsedd att täcka inkomstbortfall när en förälder avstår från arbete. Troligtvis kommer regeln att innebära en förenklad samordning av svensk föräldrapenning, i synnerhet om man jämför med alternativet att föräldrapenningen åter skulle bli klassad som en familjeförmån utifrån gällande regelverk.<sup>4</sup>

## Nya bestämmelser om utsändning, starkare koppling till utstationeringsdirektivet (artikel 12.1 i förordning 883/2004)

Kommissionen föreslår att klargöra i artikel 12 i förordning 883/2004 att en utsänd person ska avse en person som är utstationerad enligt direktiv 96/71/EG, det så kallade utstationeringsdirektivet. Av underlaget<sup>5</sup> framgår att ändringen inte är avsedd att ändra vilka personer som ska omfattas av bestämmelsen om utsändning i förordning 883/2004 utan bara en "anpassning av begreppen" som används i lagtexterna.

Att skriva in i förordningstexten att en utsänd person ska avse en person som är utstationerad enligt utstationeringsdirektivet bör enligt ISF:s mening rimligtvis få konsekvenser för vilka som kommer att betraktas som utsända enligt förordningen. Betraktas en person inte som utstationerad enligt direktivet blir enligt den föreslagna lydelsen inte heller reglerna om utsändning i förordning 883/2004 tillämpliga. Om en sådan situation inte förväntas kunna uppkomma kan det ifrågasättas om ändringen alls är nödvändig. Bakgrund och konsekvensbeskrivning saknas i underlaget och det är för ISF oklart vad man vill uppnå med ändringen. Det är positivt att utstationering och utsändning samordnas men det bör klargöras vilka faktiska ändringar som är lämpliga att införa för att uppnå en eventuell harmonisering av begreppen.

## Ökad styrning av EU-kommissionen i lagvalsärenden (artikel 76a i förordning 883/2004)

Vidare föreslås EU-kommissionen få utökat mandat att utfärda genomförandeförordningar med gemensamma rutiner för tillämpning av artikel 12 (utsändning) och artikel 13 (arbete i två eller fler länder). EU-kommissionen föreslås få fastställa standardförfarande och tidsgränser för utfärdande, format och innehåll avseende intyg om tillämplig lagstiftning,

---

<sup>4</sup> Den nya bestämmelsen kommer sannolikt omfatta den svenska föräldrapenningen. Idag klassificeras föräldrapenning som en moderskaps- eller likvärdig faderskapsförmån. Klassificering av förmånen har ändrats genom åren och föräldrapenning var under en period klassificerad som familjeförmån.

<sup>5</sup> Se punkt 16, s. 11 i EU-kommissionens förslag

till exempel i vilka situationer intyget ska utfärdas, vilka uppgifter som ska kontrolleras före intyget kan utfärdas samt hur intyget får återkallas.

ISF ställer sig tveksam till om EU-kommissionen ska ha mandat att avgöra vilka uppgifter nationella myndigheter ska kontrollera för utfärdande av intyg om tillämplig lagstiftning (artikel 76a 1, tredje strecksatsen i förordning 883/2004). De föreslagna ändringarna är utformade i syfte att motverka oegentligheter och bedrägeri och ISF delar uppfattningen att rutinerna för intygen bör skärpas. Samtidigt finns en risk att en alltför detaljerad styrning av hur utredningen som ligger till grund för utfärdande av intygen ska göras kan bli kontraproduktiv. Förutsättningarna kan skilja sig helt åt mellan olika fall och olika medlemsländer. Det är viktigt att det finns utrymme för nationella myndigheter att vidta de utredningssteg som är nödvändiga i det aktuella ärendet utifrån de förutsättningar som finns i det landet. Det är också ineffektivt om myndigheterna tvingas kontrollera uppgifter som inte är relevanta i det aktuella ärendet.

ISF vill slutligen påpeka att i EU-kommissionens förslag är bestämmelserna i artikel 20a i förordning 987/2009 identiska med dem i artikel 76a i förordning 883/2004.

---

Detta yttrande har beslutats av ställföreträdande generaldirektör Catarina Eklundh Ahlgren. Elisabeth Rydberg har varit föredragande. I beredningen har också Susanne Eriksson deltagit.

Catarina Eklundh Ahlgren  
Ställföreträdande generaldirektör

Elisabeth Rydberg  
Utredare