



Meddelande om externa dimensionen av EU:s samordning av social trygghet

Socialdepartementet

2012-06-04

Dokumentbeteckning

KOM(2012)153

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska sociala kommittén samt regionkommittén Den externa dimensionen av EU:s samordning av social trygghet

Sammanfattning

Kommissionens meddelande om den externa dimensionen av EU:s samordning av social trygghet gentemot tredje land utgör ett diskussionsunderlag som tar upp ett antal frågeställningar kring hur den nuvarande samordningen fungerar och hur denna kan utvecklas. Regeringen anser att kommissionens meddelande utgör ett bra diskussionsunderlag och att den belyser ett antal intressanta frågeställningar. Det är viktigt att främja rörligheten för arbetstagare mellan EU och tredjeländer och samordningen av bestämmelser om social trygghet är en viktig komponent i en sådan strävan. I diskussioner om hur man kan utveckla den nuvarande samordningen är det dock viktigt att betona att medlemsstaterna är ensamt behöriga att utforma, organisera och finansiera sina nationella sociala trygghetssystem samt att ingå avtal med tredjeländer som inte faller inom ramen för associeringsländer m.m.. Dessutom råder det stora skillnader i hur de olika nationella sociala trygghetssystemen är utformade. På grund av detta är det svårt att i praktiken enas om och genomföra en mer fördjupad EU-ansats på området. Av denna anledning kan det praktiska mervärdet av de av kommissionen diskuterade lösningarna ifrågasättas. Regeringen anser dock att det är viktigt att stärka erfarenhet- och informationsutbytet mellan medlemsstaterna i denna fråga.

1.1 Ärendets bakgrund

Samordningen av social trygghet syftar till att underlätta fri rörlighet inom EU och mellan EU och resten av världen.

Ett system med regler för samordning av social trygghet inom EU har funnits i mer än 50 år och har under senare år utvidgats till att även omfatta Island, Lichtenstein, Norge och Schweiz. Samordningen av social trygghet mellan EU och resten av världen har huvudsakligen skett på nationell nivå genom att medlemsstaterna ingår bilaterala avtal med utvalda tredjeländer. Kommissionen vill med sitt meddela belysa vissa problem med gällande samordning av social trygghet gentemot tredje länder och diskutera möjligheter att vidareutveckla och förbättra nuvarande samordning.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen har angett fyra olika syften med sitt meddelande:

- Betona att migrerande arbetstagare och företag från tredjeländer, som vanligen ser EU som en enhet, står inför en rad olika sociala trygghetssystem som skapar hinder för att flytta till, inom och från EU.
- Förespråka att samarbetet mellan medlemsstaterna främjas och förstärks så att en mer enhetlig metod för samordning av social trygghet med tredjeländer kan utarbetas.
- Beskriva hur EU-bestämmelserna påverkar den externa dimensionen i dag och ge tydlig vägledning om det rättsliga förhållandet mellan EU-lagstiftningen och nationella bilaterala avtal.
- Redogöra för de komponenter som för närvarande ingår i den gemensamma EU-metoden och lägga fram förslag för att vidareutveckla metoden.

Nuvarande samordning av bestämmelser om social trygghet och medlemsstaternas bilaterala avtal med tredjeländer

Kommissionen noterar inledningsvis att det främst är nationella bestämmelser som tillämpas på rättigheter rörande sociala trygghetsförmåner för personer som flyttar till och från EU. De enskilda medlemsstaterna ingår bilaterala avtal om samordning av sociala trygghetsförmåner med tredjeländer, och i dessa avtal fastställs ett system med samordningsregler för personer som flyttar mellan de berörda länderna. Enligt kommissionen förhandlar medlemsstaterna oftast fram sådana bilaterala avtal utan hänsyn till vad som sker i de övriga EU-medlemsstaterna. Processen är därför splittrad och i praktiken inriktar sig EU:s huvudsakliga handelspartners på att endast ingå avtal med vissa utvalda länder medan andra länder utelämnas. Det finns ingen mekanism för att harmonisera arbetet eller för att samla EU-medlemsstaterna så att de kan diskutera gemensamma problem med ett visst land. I och med att de bilaterala socialförsäkringsavtalen är landspecifika måste migrerande arbetstagare och företag från tredje länder hantera flera olika system för social trygghet inom EU. Detta kan enligt kommissionen innebära att dessa har svårt att få en tydlig bild av vilka rättigheter de har och kan i förlängningen innebära att de inte kan tillgodogöra sig dessa. Detta är också ett problem som arbetstagare och företag från EU kan uppleva i förhållande till tredje land.

Kommissionen övergår sedan till att i meddelandet redogöra för gällande EU-lagstiftning och tillämplig praxis från EU-domstolen. Kommissionen anger bland annat att enligt dessa får inte medlemsstaterna begränsa tillämpningen av avtal om social trygghet som ingåtts med tredjeländer till det egna landets medborgare. Medlemsstaterna måste behandla andra EU-medborgare på samma sätt enligt bestämmelse i sådana avtal. Vidare ställer, enligt kommissionen, kravet på lojalt samarbete i enlighet med artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 351 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt krav på att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att undanröja oförenligheter mellan avtalen med tredjeländer och de skyldigheter som medlemsstaterna har enligt EU-lagstiftningen. Enligt kommissionen är en konsekvens av den så kallade Gottardo-domen¹ och förordning (EU) nr 1231/2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar, att medlemsstaterna måste upprätta ett samarbete med berörda tredjeländer så att EU kan fullgöra sina skyldigheter.

I detta sammanhang är det en utmaning för medlemsstaterna att klargöra för tredjeländer att bilaterala avtal under vissa omständigheter inte kan tillämpas, eftersom EU-lagstiftningen har företräde. Det finns idag ingen gemensam mekanism för att hantera problemet.

¹ Mål C-55/00 (Gottardo).

Andra utmaningar som medlemsstaterna enligt kommissionen ställs inför är att avvärja påtryckningar om långa utstationeringsperioder och problem med att få tillgång till uppgifter från tredjeländer i samband med bedrägeribekämpning.

Utarbetandet av en gemensam EU-metod

På grund av de praktiska problem och frågor som kommissionen lyfter fram i sitt meddelande, anser kommissionen att det finns behov av förbättrat samarbete mellan medlemsstaterna. Av denna anledning avser kommissionen att stödja en resultatorienterad arbetsgrupp med experter från medlemsstaterna som ska sammanträda varje år och ha till uppgift att underlätta samarbetet inom området. Där kan kommissionens även informera om förhandlingsläget när det gäller EU:s avtal med tredjeländer och skapa komplementaritet mellan förhandlingar och tillämpning av nationella bilaterala avtal och det som kommissionen i meddelandet benämner ”nya EU-metoden för samordning av social trygghet med tredjeländer”.

Kommissionen anger att vid förhandlingar om nya associeringsavtal, som ett led i skapandet av en gemensam EU-metod för samordning av social trygghet med tredjeländer, kommer kommissionen att arbeta för att i avtalen införa en standardbestämmelse om samordning av social trygghet på grundval av principerna om likabehandling, överföring av pensionsrättigheter och administrativt samarbete.

Införandet av sådana principer har tagits med i de beslut om EU:s ståndpunkt i de associeringsråd som avser samordning med Algeriet, Israel, Kroatien, Marocko, Tunisien och den före detta jugoslaviska republiken Makedonien samt i de förslag om EU-ståndpunkt som lagts den 30 mars 2012 rörande Albanien, Montenegro, San Marino och Turkiet.²

Kommissionen anser vidare, i kontexten av behovet att beakta behoven på den globaliserade arbetsmarknaden, att det finns behov av att inom den administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystem, inleda en debatt om huruvida medlemsstaterna under vissa omständigheter kan behöva agera gemensamt i fråga om samordning av social trygghet gentemot vissa tredje länder. Detta behov kan enligt kommissionen tillgodoses genom ett nytt instrument – ett EU-avtal om social trygghet.

² EUT L306, 23.11.2010. KOM (2012) 152, 156, 157 respektive 158.

Sådana avtal skulle enligt kommissionen möjliggöra ett mer flexibelt förhållningssätt till samordning av social trygghet än vad som är möjligt med associeringsavtalen och kan ingås med tredjeländer som inte har något associerings- eller samarbetsavtal. Enligt kommissionens skulle sådana skräddarsydda avtal kunna ingås med vissa av EU:s strategiska partners och särskilt de länder som har betydande arbetskraftsflöden med EU. Det är enligt kommissionen även möjligt att använda avtal med länder som ingår i en organisation för regional integration. Det övergripande syftet med avtalen skulle enligt kommissionen vara att främja ett mer enhetligt förhållningssätt från EU:s sida gentemot det berörda tredjelandet.

Kommissionen anser vidare att det behövs effektiva kontroller för att se till att likabehandlingsprincipen följs i fråga om utbetalning av pensioner i ett tredjeland. Därför kommer kommissionen att använda sitt nätverk med nationella experter på social trygghet för att samla information om lagstiftning och andra åtgärder på nationell nivå om utbetalning av pensioner i tredjeländer. Sådan information kommer att föras in på länderprofilerna över bestämmelser om social trygghet på kommissionens webbplats.

I meddelandet anger kommissionen slutligen att det är viktigt att stärka EU:s externa profil rent generellt. Här nämns samarbete och samordning med andra internationella organisationer, bland annat ILO, som en viktig komponent.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande får i sig inga konsekvenser för svenska regler. Om kommissionen presenterar konkreta förslag, får de närmare rättsliga konsekvenserna av dessa och deras överensstämmelse med det gällande regelverket analyseras. Sverige har idag ett stort antal bilaterala socialförsäkringsavtal med tredjeländer och för närvarande pågår förhandlingar med bland annat Indien, Japan och Kina.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet innehåller inga konkreta förslag och medför därför inte i sig några omedelbara budgetära konsekvenser. Om konkreta förslag presenteras, kan sådana komma att få konsekvenser på både statsbudgeten och EU:s budget.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att kommissionens meddelande utgör ett bra diskussionsunderlag och att den belyser ett antal intressanta frågeställningar.

Regeringen anser att det är viktigt att främja rörligheten för arbetstagare mellan EU och tredjeländer. En bättre och mer effektiv samordning gentemot tredjeländer på det sociala trygghetsområdet är en viktig komponent i en sådan strävan. I de framtida diskussionerna är det dock viktigt att poängtera att medlemsstaterna är ensamt behöriga att utforma, organisera och finansiera sina nationella sociala trygghetssystem samt att ingå avtal med tredje länder som inte faller inom ramen för associeringsländer m.m.. Det råder dessutom stora skillnader i hur de olika nationella trygghetssystemen är utformade. Därför är det svårt att i praktiken enas om och genomföra en mer fördjupad gemensam EU-ansats i relation till tredjeländer på det sociala trygghetsområdet. På grund av detta kan det praktiska mervärdet av de, av EU-kommissionen i meddelandet diskuterade, EU-avtalen ifrågasättas. Regeringen anser dock i likhet med kommissionen att det är viktigt att stärka erfarenhetsutbytet mellan medlemsstaterna och informationsinsatser för att stärka efterlevnaden av rättigheter för arbetstagare från EU och tredje länder när dessa rör sig inom och utanför EU samt att på så sätt stärka och effektivisera samordningen av social trygghet gentemot tredje land.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte aktuellt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har skickats ut på remiss. Remisstiden går ut den 21 maj 2012.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga konkreta förslag med rättslig grund.

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga konkreta lagförslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer att presenteras i rådsarbetsgruppen för sociala frågor i maj 2012. Kommissionen avser sedan att diskussionen ska fortsätta i den administrativa kommissionen för samordning av social trygghet.

4.2 Fackuttryck/termer