



2017-02-17

Socialdepartementet

Enheten för EU- och internationell samordning

Rådets möte med sysselsättnings- och socialministrar den 3 mars 2017

Information om dagordningspunkt

Nummer: 4

Rubrik: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and Regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 (First reading) Interinstitutional file: 2016/0397 (COD)

Orientation debate

Vilken typ av behandling förväntas i rådet:

Diskussionspunkt.

Dokumentbeteckning:

Kompletteras

15642/16 SOC 812 EMPL 549 CODEC 1910

+ ADD 1

+ ADD 1 REV 1 (en, fr, de)

Tidigare dokument: -

Faktapromemoria: EU:s förordningar om samordning av de sociala trygghetssystemen Faktapromemoria 2016/17: FPM54.

Datum för tidigare samråd med EU-nämnden:

Inte behandlats i EU-nämnden tidigare.

Förslagets innehåll Förslaget syftar enligt kommissionen till att fortsätta moderniseringen av samordningsbestämmelserna, för att spegla de sociala och ekonomiska förutsättningarna i medlemsstaterna. Detta genomförs genom att:

- främja medborgarnas rättigheter samtidigt som villkoren för dessa tydliggörs,
- främja en rättvis och jämlik kostnadsfördelning mellan medlemsstaterna och
- främja administrativ förenkling av regelverkets tillämpning.

Allmänt om förslaget

Förslaget fokuserar på fyra områden där förbättrade samordningsbestämmelser bedöms vara nödvändiga. Detta avser (1) icke ekonomiskt aktiva unionsmedborgares tillgång till sociala trygghetsförmåner, (2) förmåner vid långvarigt vårdbehov, (3) arbetslöshetsförmåner samt (4) familjeförmåner.

Förslaget innehåller även ändringar rörande bestämmelserna kring utsändning och arbete i två eller flera medlemsstater samt åtgärder för att stärka samarbetet mellan medlemsstaternas institutioner och skapa en mer enhetlig tillämpning vid utfärdandet, verifiering av samt återkallande av utfärdade dokument och intyg.

I tillägg föreslås ett antal tekniska ändringar för att underlätta samordningen av förmåner vid sjukdom, åtgärder för att mer effektivt kunna bekämpa fusk och missbruk samt revidering av bestämmelserna om indrivning och återkrav.

Vidare föreslås, i syfte att enklare genomföra ändringar av viss teknisk natur, bl.a. att kompetens att fatta vissa beslut om ändringar i samordningsbestämmelserna överförs till kommissionen. Det föreslås även att medlemsstaternas behöriga myndigheter åläggs en striktare skyldighet att säkerställa att deras institutioner efterlever unionsrätten.

I förslaget tydliggörs att samordningsbestämmelserna ska respektera bestämmelser i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Icke ekonomiskt aktiva personers tillgång till sociala trygghetsförmåner

Förslaget innebär att medlemsstaterna inte är skyldiga att tillämpa likabehandlingsprincipen på vissa icke ekonomiskt aktiva personer. Enligt kommissionen speglar förslaget vad som framgår av rättpraxis och klargör att medlemsstater har rätt att kräva att dessa personer uppfyller kraven för uppehållsrätt enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet) för att kunna få tillgång till vissa av medlemsstatens sociala trygghetsförmåner.

Samordning av förmåner vid långvarigt vårdbehov

Kommissionen föreslår att förmåner vid långvarigt vårdbehov ska införas som en ny gren av social trygghet och att förmånerna samordnas i ett särskilt kapitel i förordning 883/2004. De förmåner vid långvarigt vårdbehov som i dag omfattas av samordningen regleras i nuläget i kapitlet om förmåner vid sjukdom. Vidare införs en definition av förmåner vid långvariga vårdbehov. En lista över vilka förmåner det gäller i respektive medlemsstat kommer att inkluderas i en bilaga till förordningen, enligt kommissionens förslag. I denna lista kommer respektive förmån att kategoriseras som kontant- eller vårdförmån. Enligt kommissionen syftar förslaget till att åstadkomma ett enhetligt system för samordning av förmåner vid långvarigt vårdbehov samt till att öka transparens och stabilitet i systemet. Kommissionen menar att både medborgare och myndigheter kommer att dra nytta av detta samt att det sociala skyddet kommer att öka. Vidare görs bedömningen att definitionen är i linje med FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Kommissionens avsikt är att förmåner vid långvariga vårdbehov även med det nya förslaget ska samordnas på samma sätt som förmåner vid sjukdom.

Samordning av förmåner vid arbetslöshet

Kommissionens förslag innebär att det kommer bli möjligt att söka arbete i ett annat medlemsland med bibehållen arbetslöshetsersättning i sex månader i stället för dagens tre månader. Medlemsstaterna får förlänga exportperioden från nuvarande sex månader till hela ersättningsperiodens slut.

Behörig medlemsstat att pröva rätten till förmåner vid arbetslöshet för helt arbetslösa gränsarbetare föreslås istället för bosättningsstaten bli den före detta arbetsstaten i de fall den arbetssökande omfattades av arbetsstatens arbetslöshetslagstiftning i minst tolv månader. Som en följd av den föreslagna ändringen föreslår kommissionen att återbetalningsreglerna för förmåner vid arbetslöshet tas bort.

En person som flyttat till en medlemsstat får, efter att ha fullgjort försäkrings-, arbets- eller egenföretagarperioder, sammanlägga dessa med perioder fullgjorda i en annan medlemsstat för att kunna få rätt till förmåner vid arbetslöshet. Kommissionen föreslår att det ska bli möjligt att sammanlägga perioder först efter att personen har fullgjort perioder om minst tre månader. Om tre månader inte har fullgjorts ska den medlemsstat där sådana perioder har fullgjorts vara behörig att pröva rätten till och betala ut förmåner vid arbetslöshet.

Samordning av vissa familjeförmåner

Kommissionen föreslår att familjeförmåner som är avsedda att ersätta föräldrar för inkomstbortfall under en period för omvårdnad av barn ska utgöra individuella rättigheter och inte betraktas som familjeförmåner riktade till familjen som helhet. Det ska enligt förslaget därmed inte finnas någon härledd rätt till sådana individuella förmåner för andra familjemedlemmar. Inkomstrelaterade förmåner ska enligt förslaget dessutom kunna undantas från att samordnas vid sammanträffande rätt till förmåner i en annan medlemsstat.

Ändringar av administrativ natur

Kommissionen föreslår att en hänvisning till den definition av utstationerade arbetstagare som finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (utstationeringsdirektivet) förs in i artikel 12 om utsändning i förordning 883/2004 för att säkerställa att begreppet har samma innebörd i de båda rättsakterna. Förslaget innehåller även bestämmelser om hur man fastställer tillämplig lagstiftning för personer som är utsända eller som arbetar i två eller flera medlemsländer. Därtill föreslås nya bestämmelser för att öka möjligheten att bekämpa fusk och missbruk. Det handlar t.ex. om utökad skyldighet för institutioner att säkerställa att den information som ligger till grund för beslut som fattas med stöd av samordningsbestämmelserna är korrekt. Det handlar även om att ha en bättre och mer effektiv dialog med institutioner i andra medlemsstater, vid verifiering av vilket lands lagstiftning som en person ska omfattas av. Dessutom föreslås att kommissionen får rätt att utfärda vissa genomförandebestämmelser avseende rutiner för samarbete mellan medlemsstaterna vid tillämpning av artiklarna 12 och 13 (utsändning och arbete i två eller flera medlemsländer) i förordning 883/2004.

Ändringar av teknisk natur

Kommissionen föreslår ändrade bestämmelser för indrivning och återkrav samt ändrade bestämmelser för beräkning och fastställande av schablonbelopp för ersättning för sjukvård, som kommissionen bedömer vara av teknisk natur. Andra ändringar som föreslås gäller regelbundet utbyte av persondata mellan medlemsstaterna i syfte att lättare upptäcka fel eller bedrägerier. Förslaget ger även kommissionen behörighet att fatta beslut i ändringar i bilagorna till samordningsbestämmelserna genom delegerade akter. Dessutom föreslår kommissionen att medlemsstaternas behöriga myndigheter ska åläggas att säkerställa att de nationella institutionerna tolkar och tillämpar unionsrätten på rätt sätt. Slutligen föreslås ett flertal ändringar i bilagor till samordningsbestämmelserna.

Förslag till svensk ståndpunkt

Allmänt om förslaget

Regeringen anser att samordningsbestämmelserna är en förutsättning för att den fria rörligheten ska fungera inom den Europeiska unionen. Det är nödvändigt att bestämmelserna utvecklas och moderniseras i takt med samhällsutvecklingen samt för att passa olika typer av sociala trygghetssystem. Regeringen välkomnar därför en översyn av regelverket men det behöver analyseras vidare huruvida samtliga delar av kommissionens förslag tillgodoser dessa behov.

Regeringens utgångspunkt i förhandlingarna är att samordningsbestämmelserna ska vara effektiva och inte utgöra hinder för den fria rörligheten för personer. Omotiverade administrativa kostnader för tillämpande institutioner bör undvikas. EU-fördragen, samordningsbestämmelsernas grundprinciper liksom den nationella kompetensen ska värnas. Bestämmelserna ska i sig inte syfta till en harmonisering av medlemsstaternas olika sociala trygghetssystem. Regelverket ska ge uttryck för en skälig och rättvis ansvars- och kostnadsfördelning mellan medlemsstaterna, samtidigt som den enskildes behov av social trygghet värnas.

Icke ekonomiskt aktiva personers tillgång till sociala trygghetsförmåner

Regeringen delar kommissionens uppfattning om att frågan om icke ekonomiskt aktiva personers ställning vad gäller rätt till sociala trygghetsförmåner behöver klargöras. Innebörden av förslaget behöver tydliggöras men ändringen får inte inskränka medlemsstaternas nationella kompetens vad det gäller utformandet av de sociala trygghetssystemen.

Samordning av förmåner vid långvarigt vårdbehov

Regeringens utgångspunkt är att inga ytterligare förmåner ska omfattas av samordningsbestämmelserna eller ska kunna betalas ut vid bosättning i annan medlemsstat. Regeringen ser inga behov av förändrade samordningsbestämmelser vad gäller förmåner vid långvarigt vårdbehov. Därför förordar regeringen att nuvarande regler på området behålls och att ingen ny gren för förmåner vid långvarigt vårdbehov införs i samordningsbestämmelserna. I det fall en definition av ”förmåner vid långvarigt vårdbehov” förs in i samordningsbestämmelserna ska denna inte innebära en utvidgning av bestämmelsernas tillämpningsområde.

Samordning av förmåner vid arbetslöshet

Regeringens utgångspunkt är att det finns behov av att genomföra vissa förändringar för att framför allt åstadkomma förenklingar i tillämpningen. Regeringen anser inte att behovet är av sådan omfattning att det motsvarar de åtgärder som kommissionen föreslår men kan stödja och utveckla förslag som i sin helhet syftar till att förbättra samordningen.

Samordning av vissa familjeförmåner

Regeringen anser att samordningen av vissa familjeförmåner och förmåner till föräldrar och barn behöver utvecklas och moderniseras. Ändrade förutsättningar för samordningen av familjeförmåner har drivits fram av de nordiska länderna som har verkat för att förmåner som ersätter inkomstbortfall ska vara förmåner riktade till individen och inte till familjen. Regeringen anser att det är mycket positivt att ett förslag i denna riktning läggs fram men att det kan vara aktuellt att utveckla förslaget ytterligare för att säkerställa en tillfredsställande samordning av den svenska föräldrapenningen.

Ändringar av administrativ natur

Regeringen ställer sig positiv till ändringar i lagstiftningen avseende utsändning och arbete i två länder som stärker anknytningen mellan den behöriga medlemsstaten och personen i fråga och som stärker administrationen. Det är dock tveksamt om de aktuella förslagen tillgodoser dessa behov på ett tillfredsställande sätt.

Regeringen noterar förslaget om en direkt hänvisning till utstationeringsdirektivet i artikel 12 i 883/2004, vilket kommer att kräva ytterligare analyser.

Som en generell utgångspunkt stödjer regeringen förslag som bidrar till att motverka fel och bedrägerier samt skapar förutsättningar för en mer effektiv administration.

Ändringar av teknisk natur

Regeringen ställer sig positiv till att bestämmelserna om indrivning och återkrav i samordningsbestämmelserna ska likriktas med bestämmelserna i indrivningsdirektivet. Däremot är regeringen tveksam till förslaget som innebär att de behöriga myndigheterna ska se till att institutionerna tolkar och tillämpar unionsrätten på rätt sätt eftersom regleringen kan komma i konflikt med svensk grundlagsreglering om myndigheternas självständighet vid myndighetsutövning och rättstillämpning.

Tidigare behandling i riksdagen

Frågan har inte tidigare behandlats i EU-nämnden.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 48 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas med ordinarie lagstiftningsförfarande i enlighet med artikel 294 EUF-fördraget.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentets inställning är ännu inte känd.

Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter håller på att sammanställas på departementet.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Förordningarna är direkt tillämpliga. För svensk del tillämpas de bl.a. på förmåner som omfattas av socialförsäkringsbalken, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring men också hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Därtill berörs annan nationell lagstiftning såsom socialavgiftslagen (2000:980) vid tillämpningen av samordningsbestämmelserna.

Förslagen kräver ytterligare analyser för att regeringen ska kunna bedöma på vilket sätt samtliga delar av förslagen påverkar den svenska lagstiftningen.

Samordning av förmåner vid långvarigt vårdbehov

I kommissionens konsekvensanalys till förslaget framgår att socialtjänstlagen (2001:453) bör omfattas av samordningsreglerna och att åtgärder enligt denna såsom vård i hemmet eller vid särskilda boenden ska ses som ”vårdförmåner” som ska samordnas enligt kapitlet för förmåner vid långvarigt vårdbehov. Förmåner enligt socialtjänstlagen omfattas i dag inte av samordningsbestämmelserna.

Vidare benämner kommissionen i sin analys vårdbidrag, tillfällig föräldrapenning, assistansersättning, handikappersättning och bilstöd som kontanta förmåner i samordningen. Dessa förmåner omfattas redan av samordningsbestämmelserna, men assistansersättningen och bilstödet är klassificerade som vårdförmåner. Klassificeringen som kontantförmån innebär att förmånen kan betalas även vid bosättning i annan medlemsstat, medan en klassificering som vårdförmån innebär att den enbart kan erhållas i bosättningslandet. Kommissionen anser därtill att äldreomsorg är att se som en ”kombinationsförmån” som har drag av både vård- och kontantförmån. ”Kombinationsförmåner” finns inte under de nuvarande samordningsbestämmelserna.

Samordning av förmåner vid arbetslöshet

I förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring finns en bestämmelse om att det inte är möjligt att exportera sin arbetslöshetsersättning för längre tid än tre månader. Den bestämmelsen kommer behöva ändras i det fall perioden för hur länge en arbetslös person får exportera sin arbetslöshetsförmån för att söka arbete i annan stat ändras.

Samordning av vissa familjeförmåner

Förslaget berör främst föräldrapenning, som är den svenska förmån som primärt ersätter inkomstbortfall vid omvårdnad om barn. Föräldrapenning är för närvarande klassificerad som en förmån vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap. Föräldrapenningliknande förmåner har olika klassificering i olika medlemsstater; i vissa är de klassificerade som familjeförmåner, i andra som moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap. Den föreslagna ändringen bedöms med nuvarande klassificering inte få något nämnvärd effekt på den svenska tillämpningen av unionsrätten. Om föräldrapenning i stället skulle komma att klassificeras som en familjeförmån bedöms förslaget innebära att föräldrars individuella rättigheter till en inkomstrelaterad ersättning vid gränsöverskridande

situationer förstärks och att möjligheten att härleda rättigheter till individer som inte är självständigt försäkrade begränsas ytterligare. Däremot kräver förslaget ytterligare analyser när det gäller bl.a. den situation som finns vid en s.k. sammanträffande rätt till förmån i en annan medlemsstat som avser samma tid om hur samordningsberäkningen då ska göras.

Ändringar av teknisk natur

Förslagen som innebär att bestämmelserna om indrivning och återkrav ändras bedöms i huvudsak vara i enlighet med rådets direktiv 2008/55/EG om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som har avseende på vissa avgifter, tullar, skatter och andra åtgärder (indrivningsdirektivet).

Förslaget i artikel 75a i förordning 883/2004 behöver klargöras och det behöver säkerställas att regleringen inte kommer i konflikt med regleringen i grundlag om myndigheternas självständighet vid rättstillämpning och myndighetsutövning i enskilda fall.

Budgetära konsekvenser/konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget inte medför några finansiella eller administrativa krav för unionen och därför inte har någon påverkan på unionsbudgeten.

En analys av de ekonomiska konsekvenserna pågår inom regeringskansliet. Utgångspunkten är att bestämmelserna ska utformas så att de tar hänsyn till medlemsstaternas behov av att värna de nationella trygghetssystemens långsiktiga finansiella hållbarhet.

Övrigt