

Gränshinder i Norden

Sammanfattande beskrivning av gränshinder med lösningsförslag

Preliminär version

Förord

Till Nordiska ämbetsmannakommittén för arbetsliv och Nordiska ämbetsmannakommittén för social- och hälsopolitik

Expertgruppen har verkat under Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för social- och hälsofrågor (ÄK-S) och ämbetsmannakommitté för arbetslivet (ÄK-A). Gruppen har haft i uppgift att utreda de gränshinder personer som rör sig mellan de nordiska länderna stöter på i fråga om arbetsmarknaden, den sociala tryggheten och sociala tjänster. Arbetet har utgått från den förteckning som Nordiska ministerrådets sekretariat har sammanställt över de nordiska gränshinder som har kommit till sekretariatets kännedom.

Expertgruppen har haft till uppgift att kartlägga orsakerna till gränshindren och lämna tänkbara lösningsförslag till ämbetsmannakommittéerna. Kommittéerna kommer därefter att fatta beslut om fortsatta åtgärder. Även Nordiska ministerrådets Gränshinderforum kommer att behandla gruppens lösningsförslag. Gruppen fick vidare till uppdrag att lägga fram ett förslag om hur gränshinderarbetet kan organiseras i framtiden. Gruppen skulle även diskutera en modell för hantering av problemsituationer som uppstår när en person, som flyttar från ett nordiskt land till ett annat eller pendlar mellan nordiska länder, står utan ekonomisk ersättning på rimliga villkor trots att det står klart vilket lands lagstiftning som ska tillämpas.

Expertgruppens arbete inleddes med ett möte i Köpenhamn i september 2010.¹ ÄK-A och ÄK-S utsåg experter från varje land. Dessutom inbjöds de självstyrande områdena att delta med en representant var. Även representanter från landens ministerier eller departement kunde vid behov delta i expertgruppens arbete.

Medlemmar i expertgruppen som representerar arbetsmarknadsfrågor har varit:

- Lis Witsø-Lund och Marie Beck Jensen (fr.o.m. den 1 augusti 2011)
(Beskæftigelsesministeriet, Danmark)
- Liisa Heinonen (Arbets- och näringsministeriet, Finland)
- Hildur Sverrisdóttir Röed och Bjarnheidur Gautadóttir
(Velfærdsministeriet, Island)

¹ Gruppen har dessutom haft sju möten i Helsingfors och även två videokonferenser. Dessa har ägt rum den 8 december 2010, den 15–16 mars 2011, den 24–25 maj 2011, den 31 augusti 2011, den 9 november 2011, den 15 december 2011, den 7–8 februari 2012, den 8 mars 2012 och den 29 mars 2012.

- Mona Martinsen (Arbeidsdepartementet, Norge)
- Stina Sterner (t.o.m. den 31 augusti 2011) och Mona Karlsson (fr.o.m. den 1 september 2011) (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Sverige)
- Martin Sandblom (t.o.m. den 31 augusti 2011) och Åsa Bergqvist (fr.o.m. den 1 september 2011) (Arbetsförmedlingen, Sverige)

Gruppens experter från områdena social trygghet och sociala tjänster har varit:

- Eva Ejdrup Winther och Karin Møhl Larsen (Social- og Integrationsministeriet, Danmark)
- Essi Rentola (Folkpensionsanstalten, Finland)
- Hildur Sverrisdóttir Röed och Bjarnheidur Gautadóttir (Velfærðsministeriet, Island)
- Christiane Sørby Hansen (Arbeidsdepartementet, Norge)
- Ann-Kristin Robertsson och David Grenabo (Försäkringskassan, Sverige)

Essi Rentola har varit ordförande och Mona Martinsen vice ordförande för gruppen. En representant, Jakob Schmidth från Nordiska ministerrådets sekretariat har deltagit i gruppens möten som observatör. Expertgruppen har också knutit externa resurspersoner till gruppen att hjälpa till i gruppens arbete. Heli Mäkipää har varit gruppens sakkunniga första sekreterare och Anna Leino har varit gruppens sakkunniga andra sekreterare. Båda sekreterarna är från föreningen Pohjola-Norden i Finland.

Expertgruppen har samarbetat med olika ministerier, myndigheter och instanser i Norden. Dessa har skrivit texter till den så kallade bruttolistan² som är arbetsmaterial och kommenterat texterna i både slutrapporten och bruttolistan under expertgruppens arbete. Gruppen sände även utkastet till slutrapport på remiss till dessa ministerier, myndigheter och instanser i januari 2012.

² Se bilaga A

Helsingfors i mars 2012

Essi Rentola	Mona Martinsen
Åsa Bergqvist	Bjarnheidur Gautadottir
David Grenabo	Christiane Sørby Hansen
Liisa Heinonen	Mona Karlsson
Marie Beck Jensen	Karin Møhl Larsen
Lis Witsø-Lund	Ann-Kristin Robertsson
Hildur Sverrisdottir Röed	Eva Ejdrup Winther
Jakob Schmidth	
Heli Mäkipää	Anna Leino

Bilagor:

BILAGA A: Bruttolista

BILAGA B: Expertgruppens mandat

BILAGA C: Expertgruppens arbetslista

Innehållsförteckning

Inledning: Expertgrupp som utreder gränshinder i Norden.....	8
Slutrapport med lösningsförslag	9
Utmaningar i arbetet	11
Samordning av den sociala tryggheten inom EU.....	12
Alternativen för framtida gränshinderarbete	14
A. Frågor om socialt bistånd och sociala tjänster enligt artikel 7.2 i EU-förordning 492/2011, 1612/68 och den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster från den 14 juni 1994	17
A1 (Gränshinder nr 17) Hemsändande av nordiska medborgare som söker socialt bistånd	17
A2 (Gränshinder nr 21) Ledarhund, vid resa	19
A3 (Gränshinder nr 22) Personlig assistent vid flytt.....	21
A4 (Gränshinder nr 28) Flytt för institutionaliserade personer	22
A5 (Gränshinder nr 38) Färdtjänst för funktionshindrade	24
A6 (Gränshinder nr 39) Flytt med handikappfordon.....	25
B. Frågor om social trygghet enligt EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009 (och 1408/71 och 574/72) och den nordiska konventionen om social trygghet från den 18 augusti 2003 som handlar om:.....	26
1. Tillämplig lagstiftning.....	27
Generellt om lagvalsbestämmelserna vid arbete i två eller flera medlemsstater.....	27
B1 (Gränshinder nr 9) Skillnader i nivåer på ländernas arbetsgivaravgifter	29
B2 (Gränshinder nr 19B) Nordiska studerandes socialförsäkring i Sverige.....	31
B3 (Gränshinder nr 30) Finska fyramånadersregeln	34
2. Sjukdom, moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner.....	36
B4 (Gränshinder nr 19A) Sjukförsäkring för finska studerande.....	36
B5 (Gränshinder nr 20) Arbetsrehabilitering i bosättningslandet.....	38
B6 (Gränshinder nr 31) Deltidssjukskriven person som börjar arbeta deltid i ett annat land än arbetslandet.....	40
B7 (Gränshinder nr 32) Den norska faderskvoten.....	42
B8 (Gränshinder nr 37) Lägre ersättning vid föräldraledighet till följd av studiestöd från "fel" land.....	43
3. Invaliditetsförmåner	45
B9 (Gränshinder nr 10B) De nordiska länderna har olika bestämmelser för rätt till och beräkning av förmåner vid invaliditet.....	45
B10 (Gränshinder nr 13) Beräkning av förmån vid invaliditet efter arbete i flera nordiska länder	50
Frågor som inte innebär gränshinder.....	52
B11 (Gränshinder 36) Kompletterande stöd till personer med pension från Island	52
4. Arbetslöshetsförmåner.....	54
B12 (Gränshinder nr 4) Krav på att omfattas av olika länders arbetslöshetsförsäkring utan avbrott för att inte riskera lägre arbetslöshetsersättning.....	54
B13 (Gränshinder nr 7) En gränsarbetare som blir arbetslös under en sjukperiod får inte ersättning när han eller hon återfår en del av arbetsförmågan.....	56
B14 (Gränshinder nr 11) Rätt till arbetslöshetsersättning efter period med exempelvis arbetsavklaringspenger från Norge.....	58

B15 (Gränshinder nr 16) Reglerna rörande arbetslöshetsförsäkring för timanställda gränsarbetare är komplicerade	60
B16 (Gränshinder nr 25) Åldersgräns för inträde i en svensk arbetslöshetskassa	62
B17 (Gränshinder nr 40) Ytterligare krav på utfört arbete för att kunna sammanlägga arbets- och försäkringsperioder från ett annat land vid ansökan om arbetslöshetsersättning	64
Frågor som inte innebär gränshinder	66
B18 (Gränshinder nr 5) Arbetslöshetsersättning för uppdragstagare i bemanningsföretag (vikarbureauer)	66
5. Förtidspensionsförmåner	68
Frågor som inte innebär gränshinder	68
B19 (Gränshinder nr 29) Rätten till dansk efterlön vid bosättning utanför Danmark	68
6. Familjeförmåner	69
B20 (Gränshinder nr 26) Samordning av den svenska föräldrapenningen	69
B21 (Gränshinder nr 27) Det särskilda bidraget i det svenska bostadsbidraget upphör vid utlandsarbete	70
B22 (Gränshinder nr 34) Bortfall av föräldrapenning vid tidsbegränsat arbete	72
Frågor som inte innebär gränshinder	74
B23 (Gränshinder nr 23) Olika familjebegrepp	74
B24 (Gränshinder nr 24) Dagar med ersättning vid föräldraledighet avräknas olika i de nordiska länderna	76
7. Administrativa frågor	78
B25 (Gränshinder nr 12) Långa handläggningstider i EU-ärenden	78
C. Arbetsmarknadsfrågor enligt artikel 7.2 i EU-förordningarna 492/2011 samt 1612/68 och/eller enligt EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009 (och 1408/71 och 574/72)	80
C1 (Gränshinder nr 1A och 1B) Arbetspraktik i ett annat nordiskt land	80
C2 (Gränshinder nr 3) Rätt till tjänstledighet för politiska uppdrag för en person som bor i ett land och arbetar i ett annat land	83
C3 (Gränshinder nr 6) Bidrag till resor till anställningsintervjuer över gränserna är inte möjliga	84
Frågor som inte innebär gränshinder	86
C4 (Gränshinder nr 2) Möjlighet för gränsarbetare att få arbetslöshetsersättning vid tjänstledighet för studier	86

Inledning: Expertgrupp som utreder gränshinder i Norden

År 2010 signalerade både Gränshinderforum och Danska ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet en önskan att Nordiska Ministerrådets sektorer tar en aktivare roll i identifikation och eliminering av gränshinder inom deras respektive områden. Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för social- och hälsofrågor (ÅK-S) och ämbetsmannakommittén för arbetslivet (ÅK-A) tog sig an utmaningen och gick aktivt in i gränshindersamarbetet genom att inrätta en tvärsektoriell expertgrupp.

Expertgruppen har tagit ställning till den förteckning över gränshinder som Nordiska ministerrådet sammanställde under sommaren 2010. Gruppen har valt att i slutrapporten behandla sammanlagt 35³ gränshinder som rör den sociala tryggheten, arbetsmarknaden och sociala tjänster. Av gränshindren i den ursprungliga förteckningen utelämnades bland annat frågor som gäller inresa till ett land, rent arbetsrättsliga frågor och frågor om godkännande av utländsk utbildning.

Flera av gränshindren som behandlas i denna rapport gäller till följd av EU-förordningar inte bara mellan de nordiska länderna, utan också i förhållande till andra EU/EES-länder och Schweiz. Gruppen har emellertid valt att använda formuleringen "nordiskt land" eller "bosatt i ett nordiskt land". Uttrycken varierar beroende på frågeställningen och det är förhållandet mellan dessa länder som är tema för arbetet.

De frågor som behandlas har grupperats enligt följande:

1. Frågor om socialt bistånd och sociala tjänster och som omfattas av EU:s förordningar 492/2011⁴ och 1612/68⁵ samt den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster.
2. Frågor om social trygghet och som regleras i EU:s förordningar om samordning av den sociala tryggheten 883/2004⁶ och 987/2009⁷,

3 Se bilaga C: Expertgruppens arbetslistor

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen

5 Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen

6 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

7 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordningen (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen

1408/71⁸ och 574/72⁹ samt den nordiska konventionen om social trygghet.

- a. Frågor som gäller vilket lands lagstiftning som ska tillämpas
 - b. Frågor som gäller förmåner vid sjukdom, moderskap, faderskap och liknande
 - c. Frågor som gäller invaliditetsförmåner
 - d. Frågor som gäller trygghet vid arbetslöshet
 - e. Frågor som gäller förmåner vid förtida pensionering
 - f. Frågor som gäller familjeförmåner
3. Frågor som gäller arbetsmarknaden och som omfattas av EU:s förordningar 492/2011 samt 1612/68 och/eller av EU:s förordningar om samordning av den sociala tryggheten 883/2004 och 987/2009 samt 1408/71 och 574/72.

Gruppen inledde arbetet med en allmän kartläggning av alla gränshinder utifrån lagstiftning och praxis i varje nordiskt land. Trots att de flesta av de ursprungliga gränshinderfrågorna hade presenterats så att de gällde ett visst land eller två länder, bedömde gruppen att det fanns skäl att göra en mer omfattande kartläggning också utifrån de övriga ländernas synvinkel. Flera av de ursprungliga gränshindren beskrevs också på ett sådant sätt att det var svårt att förstå vad som var problemet. Gruppen har därför för varje gränshinder beskrivit situationen utifrån lagstiftningen och praxis i varje nordiskt land, vilket har resulterat i en bakgrundspromemoria (den s.k. bruttolistan). Bruttolistan beskriver också vilka gränshinder som gäller alla nordiska länder och vilka som eventuellt är hinder som beror på ett lands lagstiftning och tolkningar.

Slutrapport med lösningsförslag

I slutrapporten har gruppen sammanfattat gränshindren och lagt fram förslag på hur gränshindren kan lösas. Gruppen har uteslutande värderat hur de olika gränshindren skulle kunna lösas tekniskt sett. Det har inom ramen för gruppens arbete inte gått att behandla eller överblicka samtliga tänkbara konsekvenser som lösningsförslagen kan innebära i andra situationer. Vidare har det inte varit möjligt att analysera de administrativa eller ekonomiska kostnader eller EU-rättsliga konsekvenser som förslagen kan medföra. Expertgruppens lösningsförslag är således en genomgång av möjliga lösningsmodeller som helt eller delvis kan avhjälpa det konkreta gränshindret. Dessa möjliga lösningsförslag ska

8 Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen

9 Rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpningen av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda eller deras familjer flyttar inom gemenskapen

inte uppfattas som tillkännagivande av nationella ställningstaganden eller stöd för genomförande av enskilda lösningsförslag.

Gruppen har heller inte gjort någon värdering av om de olika länderna bör göra sådana ändringar till exempel i nationell lagstiftning eller administrativa rutiner som skulle kunna lösa gränshindren. I de olika länderna kan det dessutom pågå utredningar som sammanfaller med vissa av gränshindren som behandlas i den här rapporten.¹⁰ Beslut om hur de enskilda gränshindren ska lösas bör fattas på nationell nivå.

Det är – i linje med det nordiska samarbetets karaktär – inte avsikten med expertgruppens rapport att förbereda för eller föreslå en harmonisering av de nordiska ländernas socialsystem.

Lösningssförslagen kan indelas enligt följande:

1. Frågor som kräver ändringar i den nationella lagstiftningen
2. Frågor som kräver ändringar i tolkningen av EU-lagstiftningen i relation till bestämmelserna i den nationella lagstiftningen
3. Frågor som beror på bristfällig information och som kan lösas med hjälp av ökad information och utbildning
4. Frågor som kan lösas genom bilaterala överenskommelser
5. Frågor som kräver ändringar i EU-lagstiftningen eller förbättrat informationsutbyte mellan EU-länderna

Vad gäller några av frågorna har gruppen även konstaterat att problemet redan är löst eller att det enligt gruppens åsikt inte är fråga om ett gränshinder.

I många av frågorna innehåller lösningssförslaget element från alla punkterna ovan. Det grundläggande problemet beror oftast på att flera länders lagstiftning tillämpas på de personer som rör sig mellan länderna. Frågorna om social trygghet hör primärt till ländernas nationella beslutsmakt, vilket innebär att de nationella lagstiftningarna till största delen inte har harmoniserats. Varje land kan ändå bevilja förmåner bara i enlighet med sin egen lagstiftning. Länderna måste å andra sidan behandla personer som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet på ett jämlikt sätt i förhållande till dem som är försäkrade i det egna landet. En av de svåraste frågorna är bestämmelsen om beaktande av ett annat lands "likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter eller händelser" i artikel 5 i förordning 883/2004. Med en vidare tolkning av bestämmelsen skulle emellertid vissa gränshinder kunna undanröjas.

¹⁰ Se t.ex. delbetänkande från den svenska Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, I gränlandet - Social trygghet vid gränsarbete i Norden, SOU 2011:74

Utmaningar i arbetet

Expertgruppen har delat in frågorna i tre grupper, nämligen frågor som gäller socialt bistånd och sociala tjänster, frågor som gäller social trygghet och frågor som gäller arbetsmarknaden.

En generell iakttagelse som gruppen har gjort, är att beskrivningen av de olika gränshindren i många fall har varit mycket schematisk. För flera av gränshindren har det därför varit en utmaning att komma fram till vilket regelverk gränshindret beror på, och vilka länder som berörs av det aktuella gränshindret. I översikten över gränshindren fanns det inte någon information om omfattningen av de olika gränshindren. Detta har gjort det svårt att värdera vidden av problemen och vilka gränshinder som bör prioriteras.

Gruppen har även lagt märke till att det för många av gränshindren kan verka som de ansvariga myndigheterna i liten grad känner till att det existerar sådana problem. Myndigheternas kännedom om det aktuella gränshindret varierar naturligtvis mellan länderna och de olika gränshindren.

I frågorna som gäller socialt bistånd och sociala tjänster har en utmaning varit den knapphändiga informationen om hur vanliga gränshindren är. Gruppen har i sitt arbete haft svårt att hitta information om hindren hos både Nordiska ministerrådet och myndigheterna. Det finns en ny version av Nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster. Denna har dock inte godkänts. Det verkar tvärtom som om man eventuellt ska inleda arbetet med att sammanställa en ny nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.

Frågor som gäller social trygghet utgör huvuddelen av rapporten och de myndigheter i Norden som handlägger dessa ärenden har också en hel del praktisk erfarenhet av dessa frågor. I de frågor som gäller social trygghet har en utmaning varit relationen till EU-lagstiftningen. Man kan säga att bara en mindre del av de frågor som nu behandlas som nordiska gränshinder är enbart nordiska gränshinder. Gränshindren gäller flera av de länder som tillämpar EU:s lagstiftning om samordning av den sociala tryggheten (förordningarna 883/2004 och 987/2009 samt förordningarna 1408/71 och 574/72). För att skapa förståelse för de grundläggande principerna i EU:s lagstiftning om samordning av den sociala tryggheten och underlätta en diskussion om olika lösningsalternativ innehåller följande kapitel en kort redogörelse av principerna i EU:s samordningslagstiftning som gäller mellan de nordiska länderna.

Eftersom de nordiska länderna inte har identiska förmåner, kan det alltid få till följd att personer som flyttar från ett nordiskt land till ett annat och blir omfattade av trygghetssystemet där, får olika förmåner, bättre eller sämre, än de hade rätt till i det tidigare landet. Sådana situationer kommer alltid att kunna uppstå, så länge de nordiska länderna har olika system som de inte har harmoniserat.

I frågorna som gäller arbetsmarknaden är några av gränshindren kända problemställningar som institutionerna i Norden som handlägger ärendena har en del praktisk erfarenhet av. Andra gränshinder har varit okända för institutionerna och angående dessa gränshinder har det varit svårt att få information från Nordiska ministerrådet om vad som är bakgrunden till att gränshindret finns på listan och hur omfattande problemet är.

Samordning av den sociala tryggheten inom EU¹¹

Avsikten med förordningarna 883/2004 och 987/2009 (samt förordningarna 1408/71 och 574/72) är att samordna rätten till social trygghet för de personer som rör sig mellan medlemsstaterna. Målet är att den som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet inte därigenom mister sina rättigheter i fråga om social trygghet. Den sociala tryggheten omfattas inom EU av medlemsstaternas nationella beslutsmakt, men samordningsförordningarna har prioritet framför bestämmelser i nationell lagstiftning om nationell lagstiftning och samordningsförordningarna är motstridiga. Förordningarna är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och behöver till skillnad från direktiv inte genomföras i deras lagstiftning.

Den huvudsakliga rättsliga grunden för samordningsförordningarna är artikel 48 i grundfördraget och artikel 29 i EES-avtalet, vilka gäller åtgärder inom den sociala trygghetens område. Utifrån artikel 45 i grundfördraget, som tryggar arbetskraftens fria rörlighet, har förordningarna 492/2011 och 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionens område¹² utfärdats.

De grundläggande principerna i samordningsförordningarna 883/2004 och 987/2009 är:

1. Likabehandling och förbud mot diskriminering som bygger på medborgarskap.
2. Fastställande av tillämplig lagstiftning. Bindande princip om tillämpning av ett lands lagstiftning, vilket hindrar samtidig tillämpning av ett annat medlemslands lagstiftning.

11 I Norden finns det både EU-länder och länder som inte är medlemmar i EU men som omfattas av EES-avtalet. Eftersom de nya EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009 inte ännu var tillämpliga i Norge och Island under expertgruppens arbete har gruppen behandlat även de gamla EU-förordningarna 1408/71 och 574/72 som har tillämpats parallellt.

Eftersom merparten av gränshinderfrågorna handlar om tillämpning av EU-bestämmelserna gällande koordinering av social trygghet i EU och EES har gruppen här beskrivit de grundläggande principerna av samordningsbestämmelserna. Syftet är att ge läsaren av slutrapporten en allmän bild av hur samordning av social trygghet i EU fungerar.

12 Förordning 492/2011 är ännu inte införlivad i EES-avtalet. Förordning 1612/68 gäller därför fortsatt- ningsvis för Norge och Island.

3. Principen om arbetslandets lagstiftning (lex loci laboris).
4. Sammanläggning av försäkrings- och anställningsperioder, perioder som egenföretagare och bosättningsperioder som fullgjorts i olika medlemsstater.
5. Exportabilitetsprincipen, det vill säga tryggnad av utbetalning av förmåner oavsett var en person bor.

Dessa principer genomsyrar tillämpningen av förordningarna. I synnerhet bör tillämpningen av förordningarna styras av förbudet mot direkt och indirekt diskriminering tillsammans med bestämmelsen beaktande av likvärdiga förmåner, inkomster, omständigheter och händelser i artikel 5 i förordning 883/2004. Det finns så här långt inte mycket erfarenhet av tillämpningen av denna bestämmelse. En person som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet borde inte försättas i en sämre position än den som alltid har varit försäkrad i bara en medlemsstat.

De nya förordningarna 883/2004 och 987/2009 trädde i kraft den 1 maj 2010 och ersatte för EU-länderna de tidigare förordningarna 1408/71 och 574/72. De grundläggande principerna i förordningarna är oförändrade. De viktigaste ändringarna i de nya förordningarna var följande:

- vidgandet av personkretsen till att omfatta även så kallade icke-aktiva, det vill säga personer som inte arbetar eller är egenföretagare,
- stärkandet av principerna om god förvaltning,
- de nya bestämmelserna om lagstiftning som ska tillämpas provisoriskt och bestämmelserna om förmåner som betalas provisoriskt,
- det elektroniska informationsutbytet mellan medlemsländernas social- och arbetslöshetsförsäkringsinstitutioner (EESSI)¹³.

För Island och Norge gäller tills vidare samordningsförordning 1408/71. Förordningarna 883/2004 och 987/2009 kommer sannolikt att bli gällande för Island och Norge under 2012.

I samordningsförordningarna är social trygghet ett unionsbegrepp som inte nödvändigtvis stämmer helt överens med hur social trygghet förstås nationellt. Samordningsförordningarna tillämpas på all den lagstiftning som gäller någon av de risker eller förmånsgrupper som definieras i förordning 883/2004. Enligt artikel 3 i förordningen är dessa:

- förmåner vid sjukdom
- förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap
- förmåner vid invaliditet
- förmåner vid ålderdom

¹³ Står för Electronic Exchange of Social Security Information

- förmåner till efterlevande
- förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom
- dödsfallsersättningar
- förmåner vid arbetslöshet
- förmåner vid förtida pensionering
- familjeförmåner

Varje medlemsstat gör en skriftlig anmälan till Europeiska kommissionen om sina förmåner enligt artikel 3, det vill säga vilka grenar av statens nationella sociala trygghet som hör till tillämpningsområdet för samordningsförordningarna. Medlemsstaterna ska också anmäla ändringar till Europeiska kommissionen. EU-domstolen avgör dock ytterst gränsdragningen mellan lagstiftning som omfattas av samordningsförordningarna och lagstiftning som faller utanför dessa.

AK¹⁴ tolkar samordningsförordningarna, och där är alla nordiska länder representerade.

Alternativen för framtida gränshinderarbete

Enligt expertgruppens mandat ska gruppen också lägga fram ett förslag till hur gränshinderarbetet kan organiseras i framtiden.

Gruppen anser att man borde stärka de verksamhetssätt och institutioner som redan är i bruk. De institutioner som handlägger ärenden inom den sociala tryggheten samarbetar aktivt inom sin sektor med målet att åtgärda de gränshinder och tolkningsproblem som är förknippade med internationell lagstiftning. Det är också viktigt att länderna säkerställer att det finns tillräckligt informationsutbyte mellan institutionerna som handlägger ärenden och de behöriga myndigheterna.

Socialförsäkringsgruppen och Biståndsgruppen som inrättats av ÅK-S och har sitt mandat därifrån borde också arbeta aktivt för att undanröja gränshinder. Det är viktigt att synliggöra det arbete som utförs av dessa och andra arbetsgrupper. Åtgärderna och arbetet bör också följas upp systematiskt.

Gränshinderforum föreslog på sitt möte i Oslo den 25 januari 2012 att expertgruppen ska överväga att antingen

- a) expertgruppen blir permanent och möts en gång årligen för att kartlägga, analysera och lägga fram lösningsförslag för eventuella nya hinder som har uppstått
- eller

¹⁴ Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen

- b) det utses ett annat forum, där nya gränshinder kan kartläggas och analyseras, exempelvis Socialförsäkringsgruppen eller en fast arbetsgrupp tillsatt under denna.

Expertgruppen anser inte omedelbart att Gränshinderforums förslag är ändamålsenliga. Expertgruppen anser att ÄK-A och ÄK-S mot bakgrund av denna rapport ska prioritera och komma med förslag till det fortsatta arbetet. Enligt expertgruppens bedömning bör gränshinderarbetet ingå i det ordinära arbetet inom befintliga institutioner och grupper.

Expertgruppen vill understryka vikten av att organisationer, institutioner och andra som tar emot information om gränshinder från enskilda personer, ser till att det finns tillräckligt detaljerad information om den aktuella situationen så att problemet kan identifieras. Utan tillräcklig information är det inte praktiskt möjligt för de ansvariga myndigheterna i länderna att bedöma lösningsmöjligheter vid anmälningar om gränshinder.

Gruppen skulle enligt sitt mandat även diskutera modell för hantering av problemsituationer som uppstår när en person som flyttar från ett nordiskt land till ett annat eller pendlar mellan nordiska länder, står utan ekonomiskt ersättning på rimliga villkor trots att det står klart vilket lands lagstiftning som ska tillämpas. Det har inte varit möjligt för gruppen att utveckla en modell som kan täcka det nämnda behovet. En sådan modell skulle enligt gruppens uppfattning mer ändamålsenligt kunna utvecklas i samband med revideringen av den nordiska konventionen om social trygghet och/eller behandlas i den nordiska socialförsäkringsgruppens regi. Gruppens arbete har i första hand fokuserat på enskilda gränshinder.

Under arbetet med de enskilda gränshindren har det stått klart, att en lång rad av de beskrivna hindren beror på att länderna vid utformningen av ny nationell lagstiftning inte i tillräcklig omfattning analyserar vad de föreslagna ändringar kan komma att innebära för personer som rör sig inom Norden. Enligt expertgruppens mening borde en samordning av de olika nordiska ländernas nationella lagstiftningar kunna underlättas av en ökad ömsesidig konsultation och konsekvensbeskrivning vid beredningen av ny lagstiftning.

Under arbetet med de enskilda gränshindren har det i några situationer framkommit att hindren varit en konsekvens av bristande information hos de handläggande myndigheterna och institutionerna. I det sammanhanget kan det övervägas, om det vore möjligt för Nordiska ministerrådets sekretariat att ge ut ett nordiskt nyhetsbrev om social trygghet, i syfte att

- följa nationellt arbete med större ändringar i social- och arbetslöshetsförsäkringen i de nordiska länderna och generellt löpande beskriva hur systemen fungerar i de enskilda länderna,

- följa upp arbetet med nordiskt samarbete och nordiska arbetsgrupper inom den sociala tryggheten och förmedla de väsentligaste slutsatserna från möten till allmänheten och handläggare, samt
- följa utvecklingen på EU-nivå och förmedla detta vidare.

Nyhetsbrevet kunde exempelvis komma ut två gånger om året.

Preliminär version

A. Frågor om socialt bistånd och sociala tjänster enligt artikel 7.2 i EU-förordning 492/2011, 1612/68 och den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster från den 14 juni 1994

A1 (Gränshinder nr 17)

Hemsändande av nordiska medborgare som söker socialt bistånd

Nordiska medborgare i behov av socialt bistånd har i vissa fall sänts hem från ett annat nordiskt land trots viss anknytning till bosättningslandet. Enligt artikel 7 i den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster kan en nordisk medborgare inte sändas hem på grund av hans eller hennes behov av socialt bistånd, om hans eller hennes familjeförhållanden, anknytning till bosättningslandet eller omständigheterna i övrigt talar för att personen bör stanna där, och i alla fall inte om han eller hon de senaste tre åren har uppehållit sig lagligt i landet.¹⁵

Bakgrund

Det följer direkt av artikel 7 i den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster från den 14 juni 1994 att det är möjligt att sända hem en nordisk medborgare på grund av personens behov av socialt bistånd, om inte personen har haft lagligt uppehåll i landet de senaste tre åren, och om hans eller hennes familjeförhållanden, anknytning till bosättningslandet eller omständigheterna i övrigt inte talar för att han eller hon bör förbli där.

Danmark anser att dansk praxis för hemsändande av nordiska medborgare om personen har behov av fortlöpande sociala tjänster fullt ut

¹⁵ Ingressen är ändrad i förhållande till bruttolistan (bilaga A)

stämmer överens med den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster. Det är vidare Danmarks uppfattning att de danska reglerna och praxis inte utgör ett gränshinder, som det definieras inom ramen för det nordiska samarbetet.

Nordiska medborgare som omfattas av EU/EES-reglerna om fri rörlighet kan inte sändas hem. Utlänningsmyndigheterna gör i varje enskilt fall en konkret bedömning om personen i fråga omfattas av EU/EES-reglerna om fri rörlighet.

Finland, Island, Norge och Sverige är av den uppfattningen att artikel 7 i den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster i praktiken utgör ett hinder för hemsändande av nordiska medborgare som också har uppehållit sig kort tid i det land där de söker bistånd. Anknytningskraven är svaga, och treårsgränsen är en absolut gräns oavhängig av andra kriterier för anknytning. Danmarks tolkning och tillämpning av artikeln tycks avvika från tolkningen och tillämpningen i övriga nordiska länderna.

Frågan om Danmarks tolkning av bestämmelsen har bland annat tagits upp av Nordiska rådet under dess 62:a session och av Föreningarna Nordens förbund i ett brev till samarbetsministrarna den 1 oktober 2011.

Förslag till lösning av gränshindret

Majoriteten av expertgruppen anser att gränshindret kan lösas genom ändringar i dansk praxis. Danmark anser inte detta vara ett gränshinder.

Vidare kommer den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster sannolikt att revideras under de närmaste åren, vilket också kan påverka reglerna om hemsändande.

A2 (Gränshinder nr 21) Ledarhund, vid resa¹⁶

Idag behandlas personer som reser med ledarhund inom EU på samma sätt som turister som reser med sällskapsdjur. Detta innebär höga kostnader och långa behandlingstider för vaccinationer och intyg för hunden.

Bakgrund

Alla de nordiska länderna har samma krav för införsel av tjänstehundar (t.ex. bärgnings-, bomb- och narkotikahund samt ledarhundar för synskadade, hörselskadade och rörelsehindrade) som för sällskapshundar.

I Finland, Danmark, Norge och Sverige gäller EU-förordning 998/2003. De grundläggande EU-kraven är ID-märkning, rabiesvaccination och EU-pass. Förordningen ger ingen möjlighet till undantag från dessa regler. Enskilda länder har dessutom krav på andra vaccinationer/medicinering. Reglerna för hur vaccinationerna ska genomföras, till exempel vad gäller tidsfrister och kontroller, är också olika.

Island har undantag från EES-avtalets bilaga (kapitel I del 1.1. nr. 10, EU-förordning 998/2003). Vid införsel av alla hundar är fyra veckors karantän obligatorisk. Hundarna måste vidare vara ID-märkta och vaccinerade mot leptospiros, distemper (valpsjuka), parvovirus. Det ska tas prover för brucellos och salmonella samt behandlas mot ekto- och endoparasiter. Bortsett från för hundar som kommer från Danmark, är rabiesvaccination förbjudet i lag i Island. Det går att ansöka om dispens när hundar tas ut från Island.

Ovanstående regler innebär kostnader, som varierar mellan länderna. Kostnaderna utgör en mindre del av de totala kostnaderna vid hundhållning, och kräver att resan planeras långt i förväg.

De flesta nordiska kollektivtransportbolag (flyg, tåg, båt och buss) godkänner att ledarhundar tas med gratis.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen framhåller att det är veterinära hänsyn som är orsak till kraven. Det är därför knappast möjligt eller önskvärt att ge ledarhundar dispens från EU-reglernas veterinära krav vid in- och utförsel av hundar.

God och lättillgänglig information om vaccinations- och karantänkra-ven i de nordiska länderna är viktig.

Expertgruppen påpekar att hundens status som hjälpmedel kan understrykas. Det kan också övervägas om personer som reser med ledar-

¹⁶ Rubriken och ingressen är ändrade i förhållande till bruttolistan (bilaga A). Rubriken på bruttolistan: Ledarhund för synskadade, vid resa.

hund inom EU skulle kunna få hjälp med kostnader för vaccinationer och intyg för ledarhundar.

Preliminär version

A3 (Gränshinder nr 22) Personlig assistent vid flytt

Allvarligt funktionshindrade personer med personlig assistent har svårigheter att få med sin assistent vid flytt. Olika länder vill bedöma rätten till assistent nationellt och anställningsförhållandena för personliga assistenter skiljer sig mellan länderna.

Bakgrund

Rätten till personlig assistent är knuten till det land där den enskilde personen bor. Länderna har olika villkor för att få en personlig assistent, omfattningen av assistans och hur sådan assistans organiseras. Nivån på och formerna för assistans beror i alla länder på hur personens behov bedöms. Det tas ställning till hur mycket stöd personen behöver med utgångspunkt i graden av funktionshinder och om personen bor på institution eller i eget hem.

Inget land har bestämmelser som anger att assistenter måste flytta eller ta arbete långt från sin egen hemort i fall den som behöver assistans flyttar. Detta leder till att assistenten vanligtvis slutar när den som använder assistansen flyttar långt bort. Konsekvensen blir att den som behöver personlig assistent kan få problem på grund av avbrott i assistansen under tiden efter flytten.

Reglerna för personlig assistans vid kortvariga resor är reglerade på olika sätt, och den möjligheten är även beroende av om assistenten är villig att följa med på resan.

Förslag till lösning av gränshindret

Det kunde, i de nationella lagstiftningarna, införas en möjlighet att ansöka om tidsbegränsad assistans inför flytt, eller en möjlighet till förhandsgodkännande före flytt. Detta gäller under förutsättning att det visar sig lämpligt vid en närmare analys av ekonomiska och administrativa konsekvenser.

Expertgruppen föreslår att denna fråga tas upp i samband med den eventuella revideringen av den nuvarande nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster.

A4 (Gränshinder nr 28)

Flytt för institutionaliserade personer

Enligt den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster ska de ansvariga myndigheterna samarbeta för att göra det möjligt för äldre eller institutionaliserade personer att flytta till det land där de har starkast personlig anknytning. Detta fungerar inte i praktiken på grund av oklarheter kring betalning och ansvar.

Bakgrund

Möjligheten för personer som behöver långvarig vård och behandling att flytta från ett nordiskt land till ett annat grundar sig på artikel 9 i den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster från 1994. I alla nordiska länder är det kommunerna som är ansvariga för denna vård. Artikel 9 ger kommunen befogenhet och skyldighet att via samarbete mellan myndigheter medverka till flytten innan den enskilde befinner sig i det nya landet. Artikel 9.1-2 ger kommunen befogenhet och skyldighet att medverka till flyttningen till ett annat nordiskt land och eventuellt träffa överenskommelse om fördelning av kostnaderna för vård och behandling i de båda länderna.

Motiveringen för att träffa en överenskommelse är att en flyttning alltid bör grunda sig på frivillighet och personens eget önskemål. Enbart släktingars önskemål om förflyttning av en person räcker inte. En flytt bör basera sig på att den har en klart positiv inverkan på en persons vård eller rehabilitering, och den bör leda till bättre levnadsförhållanden. En förutsättning för flytten är att en person har speciella band till landet dit flytten sker. Bara ett behov av vård utgör inte en tillräcklig motivering för att tillämpa bestämmelsen.

Kommunerna eller motsvarande regionala eller lokala myndigheter i ut- och inflyttningsländerna bör samarbeta för att underlätta flytten om det förbättrar personens levnadsförhållanden. Det kan till exempel gälla en person som har flyttat från Finland till Sverige. Vid tilltagande ålder har personen glömt den svenska som han lärt sig och vill återvända till sitt hemland. De ansvariga myndigheterna i ut- och inflyttningsländerna kan avtala om att dela på flytt- och vårdkostnader.

Det tycks råda brist på information om möjligheten att ingå överenskommelser mellan kommunerna i Norden. Detta kom fram även vid mötet i den nordiska biståndsguppen i Helsingfors den 8 november 2011. Vissa ansåg att detta inte är ett gränshinder eftersom det finns så lite information om ärendena. De enskilda fallen som myndigheterna har fått information om visar dock att fallen är komplicerade.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen föreslår att denna fråga tas upp i samband med den eventuella revisionen av den nuvarande nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster. Expertgruppen anser att den nordiska biståndsgruppen borde samarbeta mera för att samla data om antalet fall detta berör. Det borde också undersökas vilka typer av fall det rör sig om.

Relevanta myndigheter/institutioner¹⁷ bör informera om skyldigheten att medverka vid en flytt, till exempel via den nordiska socialförsäkringsportalen¹⁸. Detta kräver vidareutveckling av portalen.

Preliminär version

¹⁷ I Finland är det Social- och hälsovårdsministeriet som är ansvarigt för information, i Danmark Social- og Integrationsministeriet, i Norge Helse- og Omsorgsdepartementet, i Island Velfærdsministeriet och i Sverige Socialstyrelsen

¹⁸ Se www.nordsoc.org

A5 (Gränshinder nr 38)

Färdtjänst för funktionshindrade

Personer som på grund av funktionshinder inte kan använda offentliga transportmedel, och som tillfälligt rör sig mellan de nordiska länderna, kan inte utnyttja något lands färdtjänst. De måste själva boka och betala marknadspriser om de behöver särskild transport vid ankomst till det andra landet. Detta gör det som regel för dyrt och komplicerat för funktionshindrade att resa.

Bakgrund

De nordiska länderna har olika nationella färdtjänstsystem för funktionshindrade. Gemensamt för dessa system är att de ska bidra till att funktionshindrade ska kunna delta i utbildning, arbete och fritidsaktiviteter.

I Danmark finns det en rad olika färdtjänstsystem, beroende på målet med transporten. Det mest använda är i kommunal regi och det finns begränsningar angående kostnaderna för varje resa. Finlands, Islands och Sveriges system är kommunala. I Norge är färdtjänst inte lagstadgad, men administreras och finansieras av fylkeskommunerna. Flera länder har regler som begränsar det geografiska området inom vilket ordningen kan utnyttjas.

Ett projekt genomfört av Nordiska handikappförbundet 2008–2010 mellan Köpenhamn, Oslo, Reykjavik och Stockholm angående funktionshindrades transport. Projektet visade att en rörelsehindrad person kunde använda transportutbudet i de fyra kommunerna vid besök där. Projektet har fått positiv respons från användarna, men det fanns även svårigheter med de administrativa rutinerna och beställningarna mellan kommunerna.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen anser att generell handikappvänlig utformning av kollektiva transportmedel kan minska behovet av färdtjänst.

Då specialtransport är nödvändig ser gruppen flera möjliga lösningar. Det kan göras ändringar i nationella regelverk, som gör det möjligt att utnyttja lokal färdtjänst vid kortvariga resor i andra länder. Nationella regelverk kan öppnas upp för avtal i enskilda fall om användning av besökskommunens eller besökslandets färdtjänst, med eventuell reglering av återbetalning. Projektet som testades 2008–2010 bör analyseras närmare.

Expertgruppen föreslår att denna fråga tas upp i samband med den eventuella revideringen av den nuvarande nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster.

A6 (Gränshinder nr 39) Flytt med handikappfordon

Personer med handikappfordon (t.ex. bil) kan inte ta med sig sitt handikappfordon över gränsen vid flytt, utan måste ansöka om ett nytt fordon i det nya bosättningslandet. På grund av lång handläggningstid kan detta innebära att flytt blir omöjligt för personer som har ett starkt och dagligt behov av ett transportmedel av detta slag.

Bakgrund

De nordiska ländernas nationella regler om handikappfordon är mycket olika. Vem som ger stöd för anskaffning, villkoren för rätt till stöd, vilket stöd som ges och hur stor del av kostnaderna som täcks varierar mellan länderna. Detta innebär att en person som har rätt till stöd för anskaffning, uppgradering och underhåll av handikappfordon i ett land, inte nödvändigtvis har sådan rätt i ett annat land.

Finland, Island och Sverige har i huvudsak samma regler för flytt med handikappfordon som för flytt med andra fordon. En person kan ta med sitt handikappfordon vid flytt till annat land på samma sätt som andra fordon man äger. Efter flytten måste man, på samma sätt som för andra fordon få fordonet besiktigt och registrerat enligt reglerna i inflyttningslandet. Efter flytten har man inte rätt till stöd för nya anpassningar och liknande från utflyttningslandet, utan måste följa regelverk och ordningar i det nya bosättningslandet.

Villkor som är knutna till egenbetalning för fordonet, eller till avbetalning av lån beviljat för anskaffning av det kan göra det svårt att exportera fordonet, speciellt i Danmark, Island och Norge.

Nivån på avgifter vid import, besiktning och registrering av fordon varierar mellan länderna. Detta kan ha betydelse för om det är ekonomiskt fördelaktigt att ta med fordon från ett annat land, eller om det är förmånligare att ansöka om stöd till ett nytt efter flyttningen.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen anser att det är viktigt med god information om regelverket till enskilda, så att de ska kunna planera inför en flytt.

Expertgruppen anser att en ändring av nationella regler som hindrar eller försvårar export av handikappfordon skulle kunna övervägas.

En möjlighet till tidsbegränsad användning i ett annat land än utflyttningslandet, i kombination med kortare handläggningstid för ansökan om stöd till inköp av nytt fordon i inflyttningslandet, skulle kunna förenkla processen när det inte är möjligt eller önskvärt att ta med sig handikappfordonet i samband med flytten.

B. Frågor om social trygghet enligt EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009 (och 1408/71 och 574/72) och den nordiska konventionen om social trygghet från den 18 augusti 2003 som handlar om:

1. Tillämplig lagstiftning

Generellt om lagvalsbestämmelserna vid arbete i två eller flera medlemsstater

Ett antal av de redovisade problemen rör situationer då en person arbetar eller har arbetat i mer än ett nordiskt land. Bestämmelserna som reglerar vilket lands lagstiftning som ska tillämpas i sådana fall återfinns i förordning 883/2004¹⁹.

Inom EU pågår för närvarande förhandlingar om ändringar av de nuvarande bestämmelserna i rådets arbetsgrupp för socialförsäkringsfrågor. Förslag till förändringar av förordningarna initieras genom att kommissionen lägger fram förslag till ändring inför rådet och parlamentet. Förslaget har dessförinnan diskuterats i Administrativa kommissionen.

De förslag som nu är uppe till förhandling rör villkoret om arbetets väsentliga omfattning i bosättningslandet för att det landets lagstiftning ska bli tillämplig. Idag gäller bara den begränsningen om det är samma arbetsgivare som den anställda arbetar för i de inblandade länderna. Om arbetet utförs för olika arbetsgivare är det idag alltid bosättningslandets lagstiftning som ska tillämpas. Denna begränsning var inte avsedd när förordningen förhandlades fram och det har därför ansetts lämpligt att justera texten enligt det ursprungliga syftet.

Med den nuvarande lydelsen kan ett arbete i mindre omfattning i bosättningslandet göra att lagvalet flyttas över till det land där arbetet utförs för annan arbetsgivare än i det andra landet. Det kan då få negativa konsekvenser för huvudarbetsgivaren som måste betala avgifter enligt bosättningslandets lagstiftning och för den anställda i sitt förhållande till sin huvudarbetsgivare. Eftersom nivån på ländernas socialförsäkringsavgifter i vissa fall skiljer sig markant har det stor betydelse vilket lands lagstiftning som ska tillämpas.

Kommissionen kommer också att lämna över ett förslag till rådet och parlamentet till förtydligande av lagvalet för den som under sin arbetslöshet påbörjar en deltidsanställning i ett annat land. Förslaget innebär att lagstiftningen i det land som betalar arbetslöshetsersättningen ska fortsätta att gälla även efter det att personen börjar arbeta i ett annat land.

¹⁹ För Island och Norge regleras detta för närvarande av förordning 1408/71. Förordning 883/2004 kommer enligt planen att bli gällande för Island och Norge år 2012.

Med hänsyn till att lagvalsfrågorna är under utveckling och förändring på EU-nivå bör de nordiska länderna inte vidta några egna åtgärder på området utan istället avvakta och se i vilken utsträckning förändringarna på EU-nivå påverkar de redovisade problemen.

Preliminär version

B1 (Gränshinder nr 9)

Skillnader i nivåer på ländernas arbetsgivaravgifter

Skillnaderna i nivåerna på ländernas arbetsgivaravgifter kan göra det svårt för en person bosatt i ett land med högre avgifter att få arbete i ett land med lägre arbetsgivaravgifter om lagvalsbestämmelserna gör att bosättningslandets lagstiftning ska tillämpas. Till exempel kan arbetsgivaren kräva att anställningen i landet med lägre avgifter är villkorad av att personen inte samtidigt arbetar i sitt bosättningsland.

Bakgrund

Den som bor i ett land och samtidigt arbetar både där och i ett annat medlemsland, ska enligt EU:s samordningsbestämmelser i förordning 883/04 under vissa förutsättningar vara omfattad av bosättningslandets lagstiftning. Det innebär att en person som är bosatt i Sverige och samtidigt arbetar i både Sverige och Danmark i vissa fall ska vara omfattad av svensk lagstiftning. Den danske arbetsgivaren ska i sådana fall betala arbetsgivaravgifter enligt svensk lagstiftning. De svenska avgifterna är betydligt högre än motsvarande danska avgifter. För att undvika denna situation kräver många danska arbetsgivare att anställda boende i Sverige förbinder sig att inte ha någon anställning i Sverige. Problemet är likartat mellan Norge och Sverige på grund av att man i Norge har en geografiskt differentierad arbetsgivaravgift.

Europeiska kommissionen har i KOM(2010)794 slutlig, 2010/0380, lagt fram förslag till Europaparlamentet och rådet om ändring av artikel 13.1 i förordning 883/2004 som reglerar den tillämpliga lagstiftningen vid arbete i två eller flera medlemsstater. Förslaget till förändringar har förhandlats fram i rådets arbetsgrupp och är nu uppe för vidare behandling i rådet och Europaparlamentet.

Förslaget innebär att villkoret att personen ska utföra en väsentlig del av arbetet i bosättningslandet för att det landets lagstiftning ska bli tillämplig, även ska gälla om personen har olika arbetsgivare i två eller flera medlemsstater. Som skäl till att förslaget läggs fram anger kommissionen att den nuvarande utformningen inte överensstämmer med syftet när bestämmelsen förhandlades fram i rådet.

Bilateralt har Danmark och Sverige sedan 2001 haft en principöverenskommelse att ingå avtal om undantag från lagvalsbestämmelserna enligt artikel 17 i förordning 1408/71 i de fall en person arbetar i båda länderna. De situationer som avses i överenskommelsen är då personen har samma arbetsgivare och arbetar högst 50 procent i bosättningslandet. Den tillämpliga lagstiftningen kan då i stället bestämmas till landet där arbetsgivaren finns. En annan situation är när personen har ett förtroendeuppdrag i sitt bosättningsland. Även i de fallen kan avtal träffas om att arbetsgivarlandets lagstiftning ska gälla. Länderna har kommit överens om att den tidigare överenskommelsen som hänvisar till för-

ordning 1408/71 ska ha motsvarande tillämpning på förordning 883/2004 tills dess att en ny överenskommelse träffas.

Sedan något år tillbaka pågår dialog om att uppdatera överenskommelsen så att det skulle vara möjligt att låta det andra landets lagstiftning gälla istället för bosättningslandets även om personen har olika arbetsgivare i de båda länderna. Eftersom även den ekonomiska aspekten av ett sådant avtal för länderna har lyfts fram, har någon ny överenskommelse inte ännu kunnat träffas.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen anser att ikraftträdandet av förordningsändringen bör avvaktas innan vidare utveckling av lösningsförslag. När ändringen träder i kraft innebär det troligen färre antal situationer när bosättningslandets lagstiftning ska tillämpas vid arbete i två eller flera medlemsstater. Expertgruppen anser att gränshindret eventuellt även skulle kunna lösas genom bilaterala avtal.

B2 (Gränshinder nr 19B)

Nordiska studerandes socialförsäkring i Sverige

När det gäller rätten för studerande från andra nordiska länder att bli socialförsäkrade i Sverige så anser Försäkringskassan att vilket lands lagstiftning som är tillämplig är beroende av vad studenten gjorde i sitt hemland innan han eller hon flyttade till Sverige och om förordning 1408/71 eller förordning 883/2004 är tillämplig.

Bakgrund

Förordning 883/2004 trädde i kraft den 1 maj 2010 för EU-länderna. När Norge och Island börjar tillämpa förordningarna 883/2004 och 987/2009 gäller samma samordningsregler mellan alla de nordiska länderna.

Enligt artikel 11.3 e i förordning 883/2004 tillämpas bosättningslandets lagstiftning på icke-förvärvsaktiva personer, därmed även studerande, som ska omfattas av det landets lagstiftning där de är bosatta. Med bosättning menas enligt förordningen stadigvarande bosättning. Bosättning avgörs primärt enligt nationell lagstiftning. Detta klargörs i skäl 17a i preambeln till förordning 883/2004. Förordning 987/2009 anger, som nämnts, i artikel 11 vissa kriterier för fastställande av bosättningsort om flera medlemsstaters institutioner har skilda uppfattningar om var en person är bosatt. Folkbokföringen är inte avgörande för fastställande av bosättningsland. Det ska bedömas var personen har sina huvudsakliga intressen. Bedömningen ska göras med hjälp av listan i artikel 11 i förordning 987/2009. I artikel 11.1 b iv anges att detta är "När det gäller studerande, deras inkomstkälla". Detta är ett av flera moment i den icke-uttömmande lista som ska beaktas om två länder inte kan enas om en persons bosättningsland. EU-förordningarna har företrädde före bi- och multilaterala avtal mellan medlemsstaterna. Därför går det inte från och med den 1 maj 2010 att tillämpa den nu gällande nordiska konventionens regler om tillämplig lagstiftning för studerande mellan de länder som är EU-medlemmar. De tillämpar förordning 883/2004 och tillämpningsförordningen 987/2009.

En student som flyttade till Sverige före den 1 maj 2010 och inte tidigare hade arbetat i hemlandet före flytten kunde bli socialförsäkrad i Sverige i enlighet med artikel 5.1 i Nordiska konventionen om social trygghet. En student som tidigare har arbetat i hemlandet före flytt till Sverige eller som flyttade till Sverige (från Danmark eller Finland) efter den 1 maj 2010 omfattas inte av bestämmelsen i Nordiska konventionen och omfattas därför inte av svensk socialförsäkring om inte de nationella bestämmelsernas villkor är uppfyllda. Försäkringskassan tillämpar även de nationella bestämmelserna efter den 1 maj 2010. I artikel 11.1 b i tillämpningsförordningen 987/2009 finns angett vilka faktorer som man ska ta hänsyn till vid fastställande av bosättning om medlemsstaternas

institutioner har skilda uppfattningar om det. För studerande anges att "deras inkomstkälla" kan vara en viktig faktor. Om den studerande får studiemedel från hemlandet anser Försäkringskassan att detta är en indikation på att han eller hon har störst anknytning dit.

Personer på arbetsmarknaden omfattas av personkretsen i förordning 1408/71 och förordning 883/2004. För dessa grupper gäller i huvudsak arbetslandets regler. I de fall där en person har arbetat före sin flytt till ett annat land, så är det den nationella lagstiftningen i det senaste arbetslandet som reglerar hur länge personen kan anses få behålla rätten till förmåner på grund av det tidigare arbetet.

Studenter omfattas av personkretsen i förordning 1408/71 men förordningen har inte särskilda lagvalsregler för studerande eller icke-förvärvsaktiva. Enligt förordningen gäller bosättningslandets regler för dem som omfattas av förordningen om ingen av de speciella lagvalsreglerna i förordningen gäller för den aktuella situationen. Varje land bestämmer vem som anses vara bosatt i landet. Med Nordiska konventionen om social trygghet kom man överens om en lagvalsregel som gäller dem som inte är eller har varit förvärvsaktiva. Bestämmelsen i artikel 5.1 anger att för personer som inte är eller har varit anställda eller egenföretagare i den mening som avses i förordning 1408/71 ska lagstiftningen i det land där de är bosatta tillämpas. Nordiska konventionen har företrädare i förhållande till den nationella lagstiftningen och enligt konventionen avgör folkbokföringen vilken lagstiftning som är tillämplig för studerande och andra icke-förvärvsaktiva. När det gäller studenters socialförsäkringsrättigheter så försäkrar Finland, Island, Norge och Sverige och till viss del Danmark "sina" studenter vid studier i andra länder med något olika formuleringar och villkor.

Förordning 1408/71 och Nordiska konventionen om social trygghet gäller fortsättningsvis mellan Island och Norge och de övriga nordiska länderna, men mellan de andra nordiska länderna gäller förordning 883/2004. Både Norge och Island har en anpassning till förordning 1408/71 gällande studenters socialförsäkring. Ändringen av EES-avtalet förväntas träda ikraft under 2012, vilket innebär att även Norge och Island då kommer att tillämpa förordning 883/2004 istället för förordning 1408/71. De nordiska länderna har också utarbetat förslag till en ny nordisk konvention om social trygghet. Den norska och isländska anpassningen till förordning 1408/71 gällande studenters socialförsäkring har inte fullföljts i förhållande till förordning 883/2004, bland annat för att denna förordning har lagvalsregler för personer som inte är förvärvsaktiva. Enligt dessa lagvalsregler ska bosättningslandets lagstiftning gälla.

Eftersom många sociala tjänster i de nordiska länderna beror på bosättning är denna bedömning av stor betydelse för icke-förvärvsaktiva personer och studenter som flyttar mellan de nordiska länderna. De nordiska länderna har inte heller likadana nationella regler om studen-

ters socialförsäkring eller om hur länge de kan fortsätta att vara försäkrade i landet de kommer från.

Även om samma samordningsregler gäller mellan alla de nordiska länderna så görs bedömningen av vem som anses vara bosatt i landet i varje enskilt fall. Det gör systemet mer komplicerat än det är i dag, och det kommer att ta längre tid att få ett beslut om bosättning än att göra en ändring av folkbokföringen. Det kan också förekomma att vissa studenter anses som bosatta i inflyttningslandet, medan andra inte anses vara det. Socialförsäkringsskyddet för dem som inte anses bosatta i studielandet beror då på de nationella reglerna i landet som studenten kommer från. Problemet kan då uppkomma att det land som studenten kommer från anser att han eller hon inte längre är försäkrad i det landet, samtidigt som landet som studenten flyttar till anser att hon eller han inte är bosatt eller försäkrad där.

Eftersom förordningarna 883/2004 och 987/2009 inte ännu har trätt i kraft för Island och Norge, återstår det att se om alla de nordiska länderna har samma uppfattning om hur regelverket ska tillämpas på studenter. Det bör också påpekas att förordningen bara har varit i kraft i cirka två år i EU-länderna, däribland Danmark, Finland och Sverige. EU-länderna kommer att utvärdera och diskutera erfarenheterna av tillämpningen och eventuellt införa ändringar. Mot bakgrund av den erfarenhet som redan finns mellan Finland och Sverige är problemet sannolikt inte så stort med förordning 883/2004. Island ser dock att det kan uppstå problem även med det nya regelverket.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen framhåller i första hand institutionernas plikt att samarbeta för att förhindra att personer som flyttar mellan de nordiska länderna faller mellan stolarna, när de behöriga institutionerna inte är eniga om var en person har sina huvudsakliga intressen och ska anses vara bosatt. Dessutom kan institutionerna enligt förordning 987/2009 fatta beslut om provisoriskt lagval och provisorisk utbetalning av en förmån. Vid behov kan de dispensmöjligheter som förordning 883/2004 ger även användas. Expertgruppen anser att ikraftträdandet av förordning 883/2004 för samtliga nordiska länder bör avvaktas innan ytterligare lösningsförslag tas fram.

B3 (Gränshinder nr 30)

Finska fyramånadersregeln

Finland införde inför utvidgningen av Europeiska unionen 2004 regler om bosättningsbaserade förmåner som innebär att personer som inte är bosatta i Finland och vars arbetsförhållande inte är minst fyra månader långt, inte är försäkrade för vissa socialförsäkringsförmåner som de annars hade varit försäkrade för genom sin bosättning i Finland. Detta drabbar i hög grad nordiska säsongsarbetare inom turistnäringen i norra Finland.

Bakgrund och exempel

När en person flyttar till Finland avgör Folkpensionsanstalten (FPA) om han eller hon ska omfattas av den finska bosättningsbaserade sociala tryggheten som FPA har hand om. Beslutet för FPA:s del grundar sig på lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet, som också brukar kallas tillämpningslagen (1573/1993). Lagen gäller följande förmåner: folkpension, barnbidrag, moderskapsunderstöd, bostadsbidrag, bostadsbidrag för pensionstagare, handikappförmåner, frontmannapension, garantipension och underhållsstöd. Även rätt till förmåner enligt sjukförsäkringslagen och lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner grundar sig på bosättning enligt tillämpningslagen. Det bör noteras att även kommunerna har hand om vissa bosättningsbaserade förmånen såsom den offentliga hälsovården.

När en person flyttar till Finland och har för avsikt att bosätta sig stadigvarande i Finland, omfattas han eller hon i regel av den sociala tryggheten i Finland från och med tidpunkten för inflyttningen och har därmed rätt till de förmåner som FPA beviljar. Som stadigvarande bosättning betraktas till exempel återflyttning, minst två års arbete i Finland samt äktenskap eller annan nära familjerelation till en person som bor stadigvarande i Finland. Beslutet baserar sig på beaktande av personens helhetssituation.

Om en person som kommer till Finland inte uppfyller villkoren för stadigvarande bosättning i Finland grundar sig rätten till FPA:s förmåner på arbete. Personer som omfattas av förordningarna 883/2004 och 1408/71 kan bli försäkrade och få rätt till FPA:s förmåner på basis av arbete om de arbetar minst 18 timmar i veckan och har en lön som motsvarar minst den lön som ska betalas enligt branschens kollektivavtal. Om det inte finns något kollektivavtal inom den aktuella branschen, ska lönen för arbetet vara minst 1 103 euro i månaden (2012) vid heltidsarbete. Detta krav brukar kallas fyramånadersregeln. Regeln är inte en väntetid utan försäkringen börjar från första arbetsdagen om villkoren är uppfyllda.

Den som bor i ett annat land än Finland och arbetar under 18 timmar per vecka i Finland uppfyller inte minimikraven i finska tillämpningslagen. Kravet på 18 timmar per vecka är huvudregeln, men kravet kan även uppfyllas genom varierad arbetstid så att genomsnittet är 18 timmar per vecka. Eftersom personen inte bor i Finland kan han eller hon inte heller omfattas av den finska lagstiftningen som baseras på stadigvarande bosättning. Personen är försäkrad för arbetspension, arbetsskada och olycksfallsförsäkring och har rätt till offentlig hälsovård i Finland, men har inte rätt till förmåner som definieras i tillämpningslagen så som exempelvis barnbidrag eller sjukförsäkring (sjukdagpenning, föräldrapenning).

Enligt lagvalsbestämmelserna i förordning 883/2004 ska den som arbetar deltid i Finland men bor i Sverige omfattas av arbetslandets lagstiftning, det vill säga finsk lagstiftning. Av dessa bestämmelser följer också att en person endast ska vara omfattad av ett lands lagstiftning vid varje givet tillfälle. Den svenska socialförsäkringsbalken innehåller också en bestämmelse (4 kap. 5 § socialförsäkringsbalken) som bygger på principen om ett lands lagstiftning med innebörden att den som genom EU:s samordningsbestämmelser omfattas av ett annat lands lagstiftning inte är försäkrad i Sverige för de förmåner som omfattas av samordningsbestämmelserna. Personen har därför inte rätt till bosättningsbaserade förmåner i Sverige. Om personen inte arbetar i vare sig Finland eller Sverige har han eller hon däremot rätt till bosättningsbaserade förmåner som stadigvarande bosatt i Sverige.

Fyramånadersregeln har även i Finland identifierats som ett gränshinder. Det bör noteras att fyramånadersregeln gäller endast de nämnda förmåner som FPA har hand om. För FPA:s förmåner gäller den inte hemvårdstöd för barn och inte heller arbetslöshetsförsäkring. Den gäller inte arbetspensionsförsäkring, arbetsskada eller arbetsolycksfallsförsäkring och inte heller den allmänna hälsovården och inte heller den inkomstrelaterade arbetslöshetsförsäkringen.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen anser att det krävs lagändringar i finsk lagstiftning för att lösa gränshindret. Det finska Social och hälsovårdsministeriet har utsett en arbetsgrupp SOLMU IV som ska arbeta med frågan fram till den 30 juni 2012. SOLMU IV ska ge förslag till ändringar av tillämpningslagen.

2. Sjukdom, moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner

B4 (Gränshinder nr 19A) Sjukförsäkring för finska studerande

Finska studerande som studerar i ett annat nordiskt land får inte sociala trygghetsförmåner från Finland vid längre tids sjukdom.

Bakgrund

En finsk studerande kan vid längre tids sjukdom få sjukdagpenning från Finland enligt finsk nationell lagstiftning. Det är nationell lagstiftning i varje nordiskt land som avgör om studerande kan ha rätt till sjukdagpenning/sociala trygghetsförmåner. Detta betyder att en finsk studerande som skulle ha fått sjukdagpenning från Finland om han eller hon studerade i Finland, eventuellt inte får några förmåner i studielandet där han eller hon är folkbokförd och socialförsäkrad enligt artikel 5.1 i den nu gällande Nordiska konventionen om social trygghet. Enligt artiklarna 1.1.6 och 5.1 är folkbokföringslandets lagstiftning tillämplig för dem som inte är eller har varit anställda eller egenföretagare i den mening som avses i förordning 1408/71.

Studenter omfattas av personkategorin i förordning 1408/71 men förordningen innehåller inga särskilda lagvalsregler för studerande eller icke-förvärvsaktiva. Enligt förordningen ska bosättningslandets regler gälla för dem som omfattas av förordningen om ingen av de speciella lagvalsreglerna i förordningen gäller i det aktuella fallet. Varje land bestämmer vem som anses vara bosatt i landet. I den nordiska konventionen om social trygghet finns i artikel 5.1 en lagvalsregel för icke-förvärvsaktiva personer såsom nordiska studenter som studerar i ett annat nordiskt land. Nordiska konventionen har företräde i förhållande till nationell lagstiftning och enligt konventionen avgör folkbokföringen vilken lagstiftning är tillämplig för studerande och andra personer som inte är eller har varit förvärvsaktiva.

Alla de nordiska länderna anser att personer som är folkbokförda i ett nordiskt land är sjukförsäkrade och har rätt till hälsovård där. Studenter och andre icke-förvärvsaktiva får därför hälsovård på samma villkor som andra bosatta och folkbokförda i landet. I de andra nordiska länderna än Finland kompenserar man studerandens inkomstbortfall

vid sjukdom genom studiestödsystemet. Finland och till viss del Island har ett system där även studerande får vanlig sjukdagpenning vid sjukdom. När finska studerande enligt Nordiska konventionens artikel 5.1 har omfattats av studielandets lagstiftning har de inte kunnat få sjukdagpenning från Finland eftersom Finlands lagstiftning inte har varit tillämplig. När de har fått studiestöd från Finland har de inte kunnat få den kompensation som studerande i studielandet får.

Förslag till lösning av gränshindret

Detta gränshinder har lösts med tillämpning av förordningen 883/2004. Eftersom förordningen 883/2004 även innehåller lagvalsregler för icke-förvärvsaktiva, anser Finland att studerande som studerar i övriga nordiska länder fortfarande kan anses vara bosatta i Finland enligt förordningen 883/2004. Därför får de även sjukdagpenning från Finland vid sjukdom. Detta gränshinder kommer att lösas i förhållande till Norge och Island när förordningarna 883/2004 och 987/2009 blir tillämpliga även i dessa länder.

Preliminär version

B5 (Gränshinder nr 20)

Arbetsrehabilitering i bosättningslandet

En person som bor i ett land och arbetar i ett annat land, och blir skadad eller på annat sätt oförmögen att arbeta under längre tid, kan, efter den medicinska behandlingen, ha svårt att få arbetsrelaterad rehabilitering i bosättningslandet och kan behöva resa dagligen till arbetslandet för att genomgå rehabilitering. Detta kan vara mycket belastande för en sjuk person.

Bakgrund

Enligt EU-förordningarna 1408/71 och 883/2004 faller rehabilitering under Avdelning III, kapitel 1 "Förmåner vid sjukdom, moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner".

När det är fråga om en person som bor i (eller flyttar tillbaka till) ett annat land än landet vars lagstiftning tillämpas på honom eller henne, är arbetslandet ansvarigt för kontantförmåner (det vill säga rehabiliteringspenning, sjukdagpenning och så vidare) och bosättningslandet ansvarigt för vårdförmåner. När det är fråga om rehabilitering omfattar vårdförmåner rehabiliteringsåtgärder, arbetsträning, utbildning och så vidare. I praktiken är det ytterst svårt att tillämpa dessa bestämmelser, även om EU-rätten är överordnad de nationella lagstiftningarna. Orsaken är att ländernas lagstiftningar är mycket olika och det kan vara komplicerat att samordna kontant- och vårdförmåner vid rehabilitering även nationellt. När man ska samordna två olika länders system är läget mycket svårt.

På grund av förändringar i ländernas lagstiftning finns det svårigheter i tillämpningen av EU:s förordningar i gränsöverskridande situationer när det gäller personer som bor i ett nordiskt land och arbetar i annat.

Exempel på detta är att den svenska sjukförsäkringsreformen har förorsakat problem för personer som arbetar eller senast arbetade i Sverige men bor i ett annat nordiskt land. Norge har ökade krav på aktivitet för att den sjukskrivne ska ha rätt till ersättning. De norska arbetsgivarna har också fått ökade skyldigheter till uppföljning och anpassning av arbetsplatsen. Ytterligare ett exempel på regeländringar som medför svårigheter är att det varken i Sverige eller i Norge längre är möjligt att få tidsbegränsad sjukersättning/invaliditetspension medan övriga länder har kvar den möjligheten. Danmark har ett system med revalidering som anses som en vårdförmån. Denna förmån kan därför inte exporteras.

Det har hittills funnits bilaterala pilotprojekt mellan Värmland i Sverige och Norge och mellan Sverige och Finland i norr. I förslaget till den nya nordiska konventionen om social trygghet, som ännu inte trätt ikraft, behandlas rehabiliteringsfrågor i avdelning III, kapitel 5, artikel 12. Där sägs att de behöriga institutionerna i de berörda länderna ska

samarbeta för att ge stöd och aktiva åtgärder till personer i syfte att påverka möjligheterna till inträde och återgång i arbete. I förslaget anges också att om insatser som görs skulle kunna innebära övergång av försäkringstillhörighet ska länderna så långt som möjligt lösa situationen till fördel för den enskilda.

I det administrativa avtalet till konventionen kommer rehabiliteringsärenden att behandlas i artiklarna 9 och 10. I artikel 9 anges att länderna bilateralt ska komma överens om administrativa rutiner för rehabilitering inom två år från det att avtalet och konventionen trätt i kraft. I artikel 9.2 konstateras att om rehabiliteringssituationen i ett land påverkar rättigheten till pension eller motsvarande förmåner från ett annat land, bör det andra landet informeras om vilka åtgärder som påbörjats, genomgått eller överhuvudtaget anses möjliga. I artikel 10.2 anges att länderna i konkreta fall så långt som möjligt bör samarbeta för att lösa situationen till fördel för den enskilda. De dispensmöjligheter som EU-förordning 883/2004 ger kan vid behov användas. I artikeln betonas att detta särskilt gäller vid arbetslivsinriktad rehabilitering enligt artikel 9.

Förslaget till en ny nordisk konvention om social trygghet och det tillhörande administrativa avtalet med bestämmelsen om skyldigheten att upprätta bilaterala överenskommelser om rehabilitering mellan länderna har diskuterats. Arbetet med att ta fram förslag till överenskommelser har påbörjats.

Det är tydligt att det inte finns tillräcklig kunskap om de möjligheter som finns i bestämmelserna om arbetslivsinriktad rehabilitering. Det faktum att begrepp som verkar likartade egentligen har olika innebörd bidrar till missförstånd om möjligheterna i de andra länderna.

Förslag till lösning av gränshindret

Det är viktigt att de behöriga institutionerna och handläggarna får kännedom om rättigheten för den enskilde att kunna få åtgärder i sitt bopåsettningsland och samtidigt kontantförmåner från det tidigare arbetslandet enligt bestämmelserna i EU-förordningarna. Gruppen ser också att det behövs förtydliganden om vad olika nationella begrepp och förmåner innebär.

Gruppen anser att Nordiska rehabiliteringsgruppen bör arbeta vidare med bilaterala överenskommelser om rehabilitering, vilka behövs oberoende av om den nya konventionen undertecknas eller inte.

B6 (Gränshinder nr 31)

Deltidssjukskriven person som börjar arbeta deltid i ett annat land än arbetslandet

Enligt EU-förordning 883/2004 ska en person omfattas av ett lands lagstiftning och då som regel lagstiftningen i det land där arbetet utförs. De så kallade lagvalsbestämmelserna reglerar också situationen då personen normalt arbetar i två eller flera medlemsstater. Om personen börjar arbeta deltid i ett annat land kan det innebära problem med fastställandet av lagval och fortsatt rätt till kontantersättningen.

Bakgrund

Om en person som tidigare har fått en kontantersättning på heltid övergår till deltid ersättning i ett land och samtidigt påbörjar en deltidsanställning i ett annat land, kan det innebära problem med fastställandet av tillämplig lagstiftning. Det finns också en risk att deltid ersättningen som är knuten till tidigare anställning upphör. Förutom hänvisningen till arbetslandets lagstiftning finns det också bestämmelser som anger att den som med anledning av sitt arbete får en kontantförmån ska anses utöva den verksamheten. Europeiska kommissionen anger i vägledningen om tillämplig lagstiftning att personen ska anses utföra sitt arbete i två länder om han eller hon får kontantersättning från ett land och samtidigt börjar arbeta deltid i ett annat land.

Lagvalsbestämmelserna om arbete i två eller flera länder skiljer på om det är för samma arbetsgivare som arbetet utförs i de olika länderna eller inte. Även om den tidigare anställningen har upphört borde bedömningen utgå från om kontantersättningen är knuten till den tidigare arbetsgivaren och det tidigare arbetets omfattning.

Om det är för samma arbetsgivare måste en väsentlig del av arbetet, 25 procent, utföras i bosättningslandet för att dess lagstiftning ska bli tillämplig, annars är det lagstiftningen i landet där arbetsgivaren är registrerad eller har sitt säte som tillämpas.

Om arbetet utförs för olika arbetsgivare är det alltid bosättningslandets lagstiftning som ska tillämpas.

I de fall lagvalet bestäms till annat land än det som betalar kontantersättningen, innebär ändringen av den tillämpliga lagstiftningen att rätten till kontantersättning upphör eftersom landet som betalar ersättningen inte längre är behörigt. Det finns inte heller någon samordningsbestämmelse som gör det möjligt för det nya försäkringslandet att ta över ansvaret utöver den del som är knuten till det nya deltidsarbetet.

Om det finns en anställning kvar i det land som ersättningen utges från och det nya behöriga landet bestäms till det där det nya deltidsarbetet utförs, borde även den ursprungliga anställningen omfattas av försäkringen i det nya behöriga landet.

Liksom vid andra situationer då lagvalsbestämmelserna vid arbete i två eller flera länder tillämpas, gör den stora skillnaden i nivån på ländernas socialförsäkringsavgifter att en arbetsgivare i ett land med låga avgifter kan välja andra alternativ än att anställa en person där det innebär att högre avgifter ska betalas än de som normalt gäller inom landet.

Nya bestämmelser har förhandlats fram inom EU vilka innebär att villkoret att arbetet till en väsentlig del måste utföras i bosättningslandet kommer att gälla även för den som utför arbete för olika arbetsgivare. De föreslagna ändringarna i artikel 13.1 i förordning 883/2004 ska beslutas av Europeiska rådet och parlamentet och det är inte klart när de kommer att träda i kraft.

Det framlyfta problemet rör samtidig deltidssjukskrivning i ett land och deltidsarbete i ett annat land, men samma situation kan uppkomma även vid andra typer av kontantförmåner eftersom de tillämpliga bestämmelserna för lagval är de samma.

Förslag till lösning av gränshindret

Om det är till fördel för den enskilde kan länderna komma överens om att ett annat lands lagstiftning ska gälla än det som lagvalsbestämmelserna anger, se artikel 16 i förordning 883/2004 och artikel 17 i förordning 1408/71. En sådan överenskommelse förutsätter också att den eller de inblandade arbetsgivarna ska betala avgifter i det landet.

I övrigt bör man avvakta vilka konsekvenser de föreslagna ändringarna i lagvalsbestämmelserna kommer att få.

B7 (Gränshinder nr 32)

Den norska faderskvoten

Män som arbetar i Norge, men som har en hustru/partner som inte bor eller arbetar i Norge, har ingen självständig rätt till faderskvoten (federalkvoten) vid föräldraledighet med barn. Rätten är härledd från moderns rätt. Faderns självständiga rätt till ersättning vid föräldraledighet förutsätter att modern är förhindrad att sköta barnet på grund av sjukdom, heltidsarbete eller heltidsstudier.

Bakgrund

I Danmark, Finland, Island och Sverige tjänar både fadern och modern självständigt in rätt till föräldrapenning oavhängigt av varandra. I Norge finns det en faderskvot i ersättningsperioden när både modern och fadern har tjänat in rätt till föräldrapenning. När fadern tar ut faderskvoten ställs det inte några aktivitetskrav på modern; föräldrarna kan vara hemma samtidigt. I fall där bara modern har tjänat in rätt till föräldrapenning finns det ingen faderskvot; modern har själv rätt till hela ersättningsperioden.

När bara fadern har tjänat in rätt till föräldrapenning, ställs det aktivitetskrav på modern för att fadern ska kunna ta ut föräldrapenning. Det krävs att modern arbetar på heltid eller deltid, studerar på heltid eller kombinerar arbete och studier så att det totalt blir heltid. Fadern kan också ta ut föräldrapenning om modern inte kan sköta barnet på grund av sjukdom eller skada. Det ställs aktivitetskrav på modern också när fadern ska ta ut föräldrapenning utöver faderskvoten i fall där båda har intjänat rätt till föräldrapenning. Det ställs inte motsvarande aktivitetskrav på fadern när modern tar ut föräldrapenning.

De norska reglerna innebär att om fadern arbetar i Norge medan modern arbetar i ett annat nordiskt land före födseln, kan inte fadern ta ut föräldrapenning i annat fall än att modern går ut i arbetslivet och/eller studerar eller är förhindrad från att sköta barnet av hälsomässiga skäl.

Förslag till lösning av gränshindret

Denna problemställning skulle kunna lösas med tolkning av artikel 5.a i förordningen 883/2004 när den blir tillämplig i Norge. Denna bestämmelse förutsätter att den behöriga medlemsstaten beaktar liknande förmåner enligt en annan medlemsstats lagstiftning eller inkomster i en annan medlemsstatlagstiftning som om dessa hade erhållits i enligt den egna medlemsstatens lagstiftning eller i den egna medlemsstaten. Moderns rätt till föräldrapenning i ett annat nordiskt land borde därför ha likvärdig betydelse som moderns rätt till föräldrapenning i Norge enligt norsk lagstiftning.

B8 (Gränshinder nr 37)

Lägre ersättning vid föräldraledighet till följd av studiestöd från "fel" land

En del av den svenska föräldrapenningen baseras på den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). I vissa fall kan föräldrarnas SGI omfattas av skydd under arbetslöshetsperioder och studieperioder (SGI-skydd). För att detta skydd ska gälla under en studieperiod krävs att föräldern har studerat med studiestöd från Sverige. Enligt finsk rätt är det möjligt att efter studier få ersättning vid föräldraledighet om studenten fått studiestöd från Finland under de fyra sista månaderna före föräldraledigheten.

Bakgrund

I Danmark, Island och Norge är rätten till ersättning vid föräldraledighet beroende av en anknytning till arbetsmarknaden och tidigare inkomst. Det finns inga regler om att perioder då någon studerar inte ska tas med när ersättningen beräknas. I Danmark kan studenter få extra studiestöd vid föräldraledighet. I Norge kan personer som får barn medan de deltar i utbildning få *foreldrestipend* från norska Lånekassen och ett engångsbidrag. Enligt isländsk rätt har studenter i Island och personer som är utanför arbetsmarknaden en bosättningsbaserad rätt till ett fast månadsbelopp vid föräldraledighet. I Finland har studenter som har fått studiestöd från Finland under de fyra sista månaderna före perioden med föräldraledighet rätt till föräldradagpenning. Om studiestödet har betalats ut från ett annat land än Finland används studiestödet inte som grund för dagpenning. I Finland kan en person även få en bosättningsbaserad föräldrapenning på miniminivå om han eller hon inte har någon inkomst.

Föräldrapenningen i Sverige är delvis bosättningsbaserad, delvis arbetsbaserad. Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) ligger till grund för beräkningen av flera svenska socialförsäkringsförmåner, bland annat delar av föräldrapenningen. SGI är kopplad till en fortlöpande inkomst från förvärvsarbete. I vissa situationer kan emellertid en försäkrad ha rätt till SGI trots att personen inte arbetar. Föräldrarnas SGI skyddas under den tid då föräldern bedriver studier för vilka hon eller han uppbär studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395) (SGI-skydd).

I alla nordiska länder är utgångspunkten att inkomsten före födseln styr vilken ersättning som ges vid föräldraledighet. I Island, Sverige och Finland kan dock även bosättning ge rätt till föräldrapenning i viss omfattning. Ländernas system är emellertid mycket olika när det gäller rätt till eller beräkningen av ersättning för personer som inte har haft någon inkomst omedelbart före födseln.

När det är fråga om kontantförmåner vid sjukdom, moderskaps- och likvärdiga faderskapsförmåner regleras det i artikel 21 i förordning 883/2004 att den behöriga institutionen ska beakta enbart inkomster

som avser de perioder som fullgjorts enligt denna lagstiftning. Detta betyder att det inte är i strid med förordningarna att inte ta hänsyn studiestöd från ett annat nordiskt land när föräldrapenningens storlek beräknas i Finland.

De svenska och finska reglerna är inte diskriminerande enligt artikel 21 i förordning 883/2004, fastän de innebär att studenter som har fått studiestöd från olika nordiska länder behandlas olika vid beräkningen av ersättning. För Sveriges del kan det ifrågasättas om inte perioden med utländskt studiestöd bör beaktas enligt artikel 5.a i förordning 883/2004 vid bestämmandet av personens SGI. En sådan tillämpning skulle dock innebära att den utländska studiestödsperioden inte uppfyller villkoret att det ska vara ett stöd som utges enligt studiestödslagen.

Förslag till lösning av gränshindret

En tillämpning av artikel 5 a i förordning 883/2004 skulle innebära att studiestöd som en person har fått enligt ett annat lands lagstiftning ska jämföras med studiestöd från det egna landet. Bestämmelsen anger att om förmåner från landets socialförsäkringssystem eller andra inkomster har vissa rättsverkningar, ska de relevanta bestämmelserna också tillämpas på motsvarande förmåner som förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning eller på inkomster som förvärvats i en annan medlemsstat.

3. Invaliditetsförmåner

B9 (Gränshinder nr 10B)

De nordiska länderna har olika bestämmelser för rätt till och beräkning av förmåner vid invaliditet²⁰

Den som rör sig mellan nordiska länder och som drabbas av sjukdom eller invaliditet kan få svårigheter med sin försörjning. Gränshindret består både i att förutsättningarna för att beviljas förmåner vid invaliditet är olika och att förmånerna är utformade på olika sätt i de nordiska länderna. Detta kan dock medföra att en sådan person kan få antingen lägre eller högre ersättning än en person som enbart har arbetat i ett land.

Förmånerna vid invaliditet²¹ i enlighet med förordningarna 883/2004 och 1408/71 är följande:

Danmark	Förtidspension	permanent
Finland	Rehabiliteringsstöd	tidsbegränsad
	Invalidpension/sjukpension	permanent
Island	Invalidpension från socialförsäkringen	permanent
	Arbetspension från pensionsfondssystemet	permanent
Norge	Uførepensjon	permanent
Sverige	Sjukersättning (garantiersättning eller inkomstrelaterad ersättning)	permanent
	Aktivitetsersättning (garantiersättning eller inkomstrelaterad ersättning)	tidsbegränsad

Bakgrund

Alla nordiska länder betalar ut förmåner som ger en person inkomst under den tid han eller hon är arbetsoförmögen på grund av sjukdom eller skada. Förmåner betalas både till personer som anses permanent arbetsoförmögna och till personer som deltar i vård-, rehabiliterings- och andra åtgärder för att möjliggöra återgång i arbete.

Förutom förmåner vid invaliditet finns också kontantförmåner vid sjukdom såsom sjukpenning, rehabiliteringspenning och liknande. De här förmånerna har olika namn i de olika länderna men avsikten med dem är i stort sett densamma. Likartade sjukdomstillstånd kan ge rätt till kontantförmåner vid sjukdom i ett land och invaliditetsförmåner i ett annat. För sådana situationer finns det inga samordningsbestämmelser.

²⁰ Rubriken och ingressen är ändrade i förhållande till bruttolistan (bilaga A). Rubrik på bruttolistan: Förtidspension/ sjukersättning.

²¹ Förmåner vid invaliditet räknas som en av försäkringsgrenarna i förordningarna, se art. 3.1 c) i förordning 883/2004 och art. 4.1 b) i förordning 1408/71

Sverige (när gäller personer som har fyllt 30 år), Danmark och Norge betalar inte ut några förmåner vid invaliditet till personer som anses kunna återgå till arbetslivet med hjälp av vård- och rehabiliteringsåtgärder eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Däremot kan Finland göra det. En person kan där få sjukdagpenning i högst 300 dagar. Om arbetsförmågan på grund av sjukdom eller skada fortsätter efter 300 dagar kan Finland bevilja tidsbegränsat rehabiliteringsstöd eller permanent invalidpension. Rehabiliteringsstöd beviljas om personen efter vård- och eller rehabiliteringsåtgärder kan tänkas återgå till arbetslivet. Invalidpension beviljas om rehabilitering inte anses ändamålsenlig och arbetsförmågan är permanent. Båda dessa finska förmåner är pensioner.

Gemensamt för de nordiska länderna är att man betonar vikten av att inte bevilja en person förmåner vid invaliditet tills vidare om möjligheter till återgång i arbetslivet finns. Kärnan i problemet är att de nordiska länderna har olika regler för förmåner vid sjukdom och invaliditet, vilket medför att förmånerna klassificeras olika i förhållande till förordningarna.

Det som kan förorsaka problem i gränsöverskridande situationer är:

1. Samordningsreglerna inom EU är olika för förmåner vid invaliditet och för kontantförmåner vid sjukdom

När det gäller förmåner vid invaliditet, beviljar varje nordiskt land sin egen del av ersättningen i förhållande till hur länge personen har varit försäkrad i landet och/eller vilken ersättningsgrundande inkomst hon eller han har haft. Tanken är att när ländernas andelar räknas ihop får personen en ersättning baserad på alla de år hon eller han har varit försäkrad. Varje land fattar beslut om rätt till förmån utifrån sina respektive nationella regler.

När det gäller kontantförmåner vid sjukdom beviljas hela förmånen från det land där personen var försäkrad när hon eller han blev arbetsoförmögen. Förmånens storlek är inte beroende av försäkringsperiodernas längd. De länder där personen varit försäkrad tidigare betalar ingenting.

Beskrivning av problemet genom följande exempel:

- En 50-årig person är försäkrad i Finland när hon blir arbetsoförmögen. Tidigare har hon varit försäkrad i Sverige under 10 år.
- Under det första året får personen sjukdagpenning från Finland och efter det beviljar Finland henne en tidsbegränsad pensionsförmån, det vill säga rehabiliteringsstöd för den tid hon vårdas eller rehabiliteras. Rehabiliteringsstödet storlek är beroende av hur många år hon varit försäkrad i Finland och vilka inkomster hon då haft. De 10 åren i Sverige ger inte pensionsrätt i Finland.
- Sverige anser också att personen är arbetsoförmögen för viss tid och i princip berättigad till kontantförmån vid sjukdom. Men eftersom kontantförmåner vid sjukdom enligt EU:s samordningsregler normalt

betalas av försäkringslandet, kan Sverige inte bevilja förmånen. Sverige kan inte heller bevilja förmån vid invaliditet för de tio svenska åren eftersom det i svensk lagstiftning inte finns tidsbegränsade förmåner vid invaliditet för dem som är 30 år fyllda.

- Den arbetsoförmögne får således bara rehabiliteringsstödet från Finland som endast beräknats på perioderna som försäkrad i Finland.

Det här problemet gäller närmast personer bosatta i Finland som är försäkrade i Finland när de blir arbetsoförmögna och som tidigare har varit försäkrade i Sverige, Norge eller Danmark, som inte har tidsbegränsade invalidpensionsförmåner.

2) Olika villkor för att bevilja permanent förmån vid invaliditet

Alla länder har olika regler för när en förmån vid invaliditet kan beviljas tillsvidare. Hur man beaktar sociala faktorer såsom ålder, tidigare arbetserfarenhet, utbildning och arbetsmarknadspolitiska aspekter varierar mellan länderna. Också här kan konsekvenserna vara desamma som i punkt 1), det vill säga att personen inte får kompensation för sina utförda arbetsperioder i tidigare arbetsländer. Personen får då lägre ersättning än om han eller hon endast hade arbetat i ett land.

Beskrivning av problemet genom följande exempel:

- En person som arbetar och bor i Finland blir arbetsoförmögen på grund av sjukdom och ansöker om förmån från Finland. De finska myndigheterna anser att personen är permanent arbetsoförmögen och att rehabilitering inte längre är ändamålsenligt. De finska myndigheterna beviljar henne därför permanent invalidpension som grundar sig på de finska försäkringsperioderna. En förmånsansökan förmedlas till Sverige, där personen har arbetat i åtta år under 1970–80-talet.
- De svenska myndigheterna konstaterar att det underlag Sverige fått från Finland inte räcker för personen ska kunna anses berättigad till varaktig förmån vid invaliditet (sjukersättning) enligt svenska regler. Sökanden är inte varaktigt arbetsoförmögen när det gäller alla typer av arbeten som finns på den allmänna arbetsmarknaden. Hon bör därför delta i stödåtgärder för att kunna återvända till arbetslivet och hennes inkomst bör under den tiden säkras i form av kontantförmåner vid sjukdom såsom sjukpenning och rehabiliteringspenning eller eventuellt i form av aktivitetsstöd eller arbetslöshetsersättning. Eftersom Finland är försäkringsland för kontantförmåner, beviljar Sverige ingenting för perioderna försäkrade i Sverige.
- De finska myndigheterna kan inte heller bevilja kontantförmåner eftersom personen redan har ansetts varaktigt arbetsoförmögen och har beviljats invalidpension. Finska myndigheter försöker inte heller längre rehabilitera personen eftersom det enligt de undersökningar

som gjorts i Finland inte anses leda till återgång i arbete. Slutresultatet är att personen bara får invalidpensionen från Finland som är beräknad på finska perioder. De åtta åren försäkrade i Sverige ger ingen ersättning.

Det här problemet kan gälla vilka nordiska länder som helst om det ena landet avslår ansökan och det andra beviljar förmåner vid invaliditet.

Exemplet ovan är dock inte tillämpligt på de svenska förmånerna inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning. Detta beror på att ersättningarna inte styrs av försäkringsperiodernas längd, så kallad typ A-lagstiftning.

Om personen i exemplet ovan hade varit försäkrad i Sverige skulle personens inkomstrelaterade ersättning ha beräknats dels enligt nationell lagstiftning, dels enligt pro rata temporis-principen. Därefter görs en jämförelse mellan de två beloppen och det belopp som är högst betalas ut. Garantiersättningen (ej inkomstrelaterad) är däremot av typ B-lagstiftning och beroende av försäkringsperiodens längd.

Förslag till lösning av gränshindret

I de förslag till lösningar som de olika nordiska länderna har tagit upp och kommenterat har bland annat följande kommit upp:

Gränshinder enligt punkt 1)

Eftersom flera nordiska länder har överfört sina tidsbegränsade förmåner vid invaliditet till kontantförmåner, skulle Finland kunna överväga att göra rehabiliteringsstödet till en kontantförmån. Den andra möjligheten är att rehabiliteringsstödet förblir en pension men en pension som beviljas till sitt teoretiska belopp om det andra landet inte har en tidsbegränsad förmån vid invaliditet och inte beviljar en varaktig förmån. (Eftersom det finns gränshinderproblem också med sjukpensionen och själva rehabiliteringen kan det här leda till nya gränshinder, men samordningsreglerna skulle åtminstone vara lika.)

Gränshinder enligt punkt 2)

När det gäller situationer där det land där personen är bosatt och försäkrad beviljar en varaktig förmån vid invaliditet och det andra landet anser att en varaktig förmån vid invaliditet inte kan beviljas finns närmast följande möjligheter:

1. Försäkringslandets avgörande gäller också i det andra landet
2. Försäkringslandet beviljar sin förmån till dess teoretiska belopp
3. Det andra landet räknar ut en fiktiv egen förmån och försäkringslandet betalar den tillsammans med den egna förmånen
4. Länderna harmoniserar sina regler för när en varaktig förmån vid invaliditet kan beviljas

Alla fyra förslag till lösning som beskrivits ovan kräver ändringar i nationell lagstiftning och förutsätter politisk debatt om syftet med och konsekvenserna av sådana ändringar. När det gäller finansieringen av förmånssystemen kan de föreslagna alternativen innebära en obalans i kostnadsfördelningen om det land som beviljar förmånen vid invaliditet skulle vara tvungen att betala förmånen också på grund av tid under vilken en person har varit försäkrad det andra landet.

Först och främst är det dock fråga om att EU-förordningarna 883/2004 och 1408/71 inte tar tillräcklig hänsyn till det faktum att de nationella villkoren för att få tidsbegränsad eller varaktig förmån vid arbetsoförmåga är olika i de olika länderna. För att kunna lösa gränshindret borde frågorna därför lyftas till en diskussion på EU-nivå.

Rehabiliteringssamarbete

Samarbete vid rehabilitering när ett nordiskt land ansvarar för rehabiliteringsåtgärderna och ett annat land helt eller delvis står för pensionen/kontantförmånen är en aktuell fråga som är uppe i den nordiska socialförsäkringsgruppen. Bilateral avtal om rehabilitering mellan nordiska länder planeras i den kommande nordiska konventionen om social trygghet. Rehabiliteringssamarbetet kan ändå inte lösa problem som har sin grund i att lagstiftningen och systemen i länderna skiljer sig åt och att en ersättning i pengar betalas ut eller inte betalas ut.

Om Finland på Sveriges begäran skulle hänvisa personen i ovanstående exempel 2) till en ny utredning av rehabiliteringsmöjligheterna skulle Sverige ändå inte kunna betala vare sig förmån vid invaliditet eller kontantförmån vid sjukdom för den tid som undersökningen och eventuella rehabiliteringsåtgärder pågår i Finland. Personen skulle fortsättningsvis vara utan ersättning för de åtta svenska åren.

Om rehabiliteringsåtgärderna inte skulle leda till återgång i arbete, är det möjligt att Sverige skulle kunna anse att personen är berättigad till sjukersättning (invalidpension) för de åtta åren i Sverige. Men det är också mycket möjligt att Sverige inte gör det och anser att det närmast är en arbetsmarknadsfråga att personen är utan arbete. Ålder, tidigare arbetserfarenhet och utbildning får inte beaktas i Sverige när man beviljar sjukersättning, men dessa omständigheter beaktas i Finland.

B10 (Gränshinder nr 13)

Beräkning av förmån vid invaliditet efter arbete i flera nordiska länder²²

En person bor i ett nordiskt land och arbetar flera år i ett annat nordiskt land. Personen är således försäkrad i arbetslandet. Skulle personen senare övergå till att arbeta i bosättningslandet blir personen istället försäkrad där. Om han eller hon kort efter att arbetet påbörjades i bosättningslandet blir arbetsoförmögen på grund av sjukdom och blir beviljad förmån vid invaliditet i bosättningslandet, kan ersättningen bli betydligt lägre jämfört med en person som inte också har arbetat i ett annat land.

Bakgrund

Reglerna om rätt till förmåner vid invaliditet är inte harmoniserade inom EU. Varje medlemsstat bestämmer själva förutsättningarna för rätten till ersättning inom ramen för sina respektive rättsordningar. Den grundläggande EU-rättsliga principen om icke-diskriminering måste dock beaktas. Vid beräkning av en förmån vid invaliditet gäller EU:s samordningsbestämmelser.

En person som har arbetat i flera länder och som har en kort försäkringsperiod i landet där personen blir arbetsoförmögen kan få lägre eller högre ersättning än en person som inte utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. Även om personen arbetat i ett och samma land kan dock ersättningen vid invaliditet bli låg om en person endast har arbetat en kortare period innan han eller hon blir arbetsoförmögen.

Svensk inkomstrelaterad sjukersättning respektive inkomstrelaterad aktivitetsersättning är oberoende av försäkringsperiodernas längd (typ A-lagstiftning). Flera andra nordiska länders motsvarande lagstiftningar är beroende av tidigare försäkringsperioders längd (typ B-lagstiftning). När en person har omfattats av både typ A- och typ B-lagstiftning ska bestämmelserna i kap. 5 i förordning 883/2004, respektive kap. 3 i förordning 1408/71 tillämpas. Förmånen ska beräknas till det högsta beloppet vid en jämförelse mellan ersättning beräknad enligt nationell lagstiftning och en pro rata-beräknad ersättning. En pro rata-beräkning ska dock inte göras i de fall som anges i bilaga VIII i förordning 883/2004.

De nordiska ländernas regler om förmåner vid invaliditet är sinsemellan relativt olika vilket kan få stora konsekvenser för dem som har omfattats av två nordiska länders trygghetssystem.

²² Rubriken och ingressen är ändrade i förhållande till bruttolistan (bilaga A). Rubrik på bruttolistan: Beräkning av sjukersättning efter arbete i ett annat EU/EES-land.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen anser att detta är ett europeiskt gränshinder som kräver en europeisk lösning. Ett alternativt sätt att lösa frågan skulle kunna vara ändringar i de nationella lagstiftningarna. Detta skulle kräva omfattande lagändringar och en samordning på nordisk nivå under lagstiftningsprocessen för att undvika att nya gränshinder uppstår.

De nordiska länderna kan dock var för sig, eller gemensamt, ta fram information om sin tillämpning av reglerna för att försäkra sig om att EU:s samordningsregler tillämpas korrekt och till den försäkrades bästa. Det är viktigt att information sprids om olikheterna i de olika nordiska ländernas system²³, till exempel via den nordiska socialförsäkringsportalen²⁴. Detta kräver att portalen vidareutvecklas.

På Europeiska kommissionens hemsida, Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering²⁵, finns även landsspecifik socialförsäkringsinformation (även för EFTA-länderna). I denna information beskrivs även EU-reglerna översiktligt.

23 I Danmark är det Social- og Integrationsministeriet som ansvarar för information, i Island Tryggingastofnun, i Finland FPA och Pensionsskyddscentralen, i Norge Arbeids- og velferdsforvaltningen och i Sverige Försäkringskassan

24 Se www.nordsoc.org

25 Se <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=858>

Frågor som inte innebär gränshinder

B11 (Gränshinder 36)

Kompletterande stöd till personer med pension från Island²⁶

Ytterligare stöd som isländska pensionärer kan få för att klara av sina omkostnader på grund av sjukdom eller funktionshinder, eller på grund av att pensionärens sammanlagda inkomst ligger under en viss nivå exporteras inte men pensionärer som flyttar till andra nordiska länder har klagat över att de inte kan få dessa förmåner och stöd utbetalda från Island i tillägg till sin sociala pension och arbetspension.

Bakgrund

Den isländska sociala pensionen intjänas på basis av bosättningsperioder och betalas som ett schablonbelopp. Detta schablonbelopp regleras (sänks) beroende på pensionärens övriga inkomster för samma period, exempelvis arbetsmarknadspension, arbetsinkomst eller kapitalinkomst. Hela den sociala pension som pensionären har rätt till enligt denna inkomstreglering exporteras till andra länder om det finns ett bilateralt eller multilateralt avtal med landet i fråga om socialförsäkring, till exempel Nordiska konventionen om social trygghet och de europeiska samordningsreglerna. Arbetspensionen från de obligatoriska pensionsfonderna exporteras också.

En isländsk pensionär som har särskilda utgifter på grund av sjukdom eller funktionshinder och har inkomster under en viss nivå kan ansöka om ytterligare stöd/kompletterande hjälp, som är behovsprövad, för dessa utgifter. Det kan också beviljas ytterligare stöd till pensionärer vars sammanlagda inkomster (social pension, arbetsmarknadspension, arbetsinkomst, kapitalinkomst inberäknat) är under den nivå som ministeriet har satt som minimum för försörjning och som inte kan försörja sig själv utan denna ytterligare hjälp. Dessa förmåner, som har de sociala förhållandena och levnadsvillkoren i Island som utgångspunkt, betraktas som särskilt socialt bistånd som inte omfattas samordningsreglerna inom ramen för EES-avtalet eller den nordiska konventionen om social trygghet och exporteras inte.

Expertgruppen konstaterar att situationen återspeglar att pensionsystemen inte motsvarar varandra i länderna och att länderna har olika lagar och regler. Pensionärer som inte kan försörja sig själva i sitt bostättningsland med sina sammanlagda inkomster, pension från bosätt-

²⁶ Rubriken och ingressen är ändrade i förhållande till bruttolistan (bilaga A). Rubrik på bruttolistan: Förtidspensionerade mister förmåner vid flytt från Island.

ningslandet och andra länder där personen i fråga har tjänat ihop rättigheter medräknade ska vända sig till de sociala myndigheterna i bopäreslandet.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen anser inte att villkoren för rätt till den isländska förmånen är ett gränshinder.

Preliminär version

4. Arbetslöshetsförmåner

B12 (Gränshinder nr 4)

Krav på att omfattas av olika länders arbetslöshetsförsäkring utan avbrott för att inte riskera lägre arbetslöshetsersättning²⁷

Den som är bosatt i ett land och tar arbete i ett annat och som inte blir medlem i en arbetslöshetskassa från första arbetsdagen kan vid arbetslöshet få lägre arbetslöshetsersättning på grund av bruten försäkringsperiod.

Bakgrund

Sverige har en arbetslöshetsförsäkring som består av två delar. Den allmänna delen, grundförsäkringen, omfattar alla arbetstagare och egenföretagare. Den frivilliga delen, inkomstbortfallsförsäkringen, omfattar den som har varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader. För att få rätt till den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen krävs enligt svensk praxis bland annat tolv månaders sammanhängande medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa eller motsvarande försäkrad tid från arbete i ett annat nordiskt land.

För Sveriges del rör gränshindret personer som omfattas av inkomstbortfallsförsäkringen och som påbörjar arbete i ett annat land utan att i samband med detta bli arbetslöshetsförsäkrade där. För att bli arbetslöshetsförsäkrad i Danmark, som till skillnad från Sverige har en uteslutande frivillig arbetslöshetsförsäkring, måste en person som börjar arbeta i Danmark ansöka om inträde i en dansk arbetslöshetskassa. Om personen inte direkt blev medlem i en dansk arbetslöshetskassa efter att han eller hon lämnade den svenska arbetslöshetskassan riskerar personen vid efterföljande prövning i Sverige att endast beviljas ersättning från grundförsäkringen på grund av bruten försäkringsperiod.

I de fall den så kallade femårsregeln i den nordiska konventionen om social trygghet är tillämplig kan en person beviljas återinträde i ett nordiskt lands arbetslöshetsförsäkring under förutsättning att ansökan görs inom åtta veckor från det att personen lämnade ett annat nordiskt lands arbetslöshetsförsäkring. Risker för glapp vid återinträde i den svenska arbetslöshetsförsäkringen minskar därmed i de ärenden där den nor-

27 Rubriken och ingressen är ändrade i förhållande till bruttolistan (bilaga A). Rubrik på bruttolistan: Byte av a-kasstillhörighet första arbetsdagen för att inte riskera att hamna utanför systemet.

diska konventionen är tillämplig. Den nordiska konventionen kan dock inte påverka oförsäkrade perioder i början av den danska anställningen.

Nuvarande rättspraxis i Sverige innebär att den som behåller sitt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa, utan att omfattats av arbetslöshetsförsäkringen i arbetslandet, kan få rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshetskassans efterföljande prövning i Sverige. Detta strider mot principen i förordning 883/2004 om att en person endast kan omfattas av ett lands lagstiftning, som huvudregel av lagstiftningen i det land där han eller hon arbetar.

I Danmark accepteras, utöver åttaveckorsregeln i den nordiska konventionen, avbrott på upp till åtta veckor inom tolv månader i försäkringsperioderna från det andra nordiska landet. Det kan till exempel vara avbrott i samband med övergång från en arbetslöshetskassa till en annan. När en person ansöker om dansk arbetslöshetsersättning accepteras avbrott på sammanlagt två gånger åtta veckor vid medräkning av försäkringsperioder från ett annat nordiskt land.

I Finland ska en person som kommer från ett EU/EES-land och blir medlem i arbetslöshetskassan i Finland ansluta sig till kassan inom en månad efter att arbetslöshetsförsäkringen i EU/EES-landets system för utkomstskydd vid arbetslöshet upphör. Mellan två nordiska länder är övergångsperioden åtta veckor. Detta betyder att en person, när den nordiska konventionen är tillämplig, kan ha åtta veckors avbrott i sin försäkringsperiod (kassamedlemskap) utan att det påverkar hans eller hennes försäkring och rätt till förmåner.

I Norge är detta gränshinder inte relevant på grund av att den som arbetar eller är bosatt i Norge automatiskt blir medlem i folketrygden och därmed omfattas av den norska arbetslöshetsförsäkringen från den första arbetsdagen.

I Island måste den arbetslösa ha arbetat heltid under de senaste tolv månaderna innan arbetslösheten börjar för att ha rätt till full arbetslöshetsersättning. Om vederbörande inte har arbetat heltid under de senaste tolv månaderna men ändå uppfyller minimikravet om tre månaders anställning får han eller hon reducerade arbetslöshetsförmåner.

Förslag till lösning av gränshindret

För att lösa gränshindret anser expertgruppen att det behövs ett förtydligande i lagstiftningen om det krävs tolv månaders sammanhängande medlemskap i en arbetslöshetskassa för att få rätt till ersättning från inkomstbortfallsförsäkringen i Sverige. Ett eventuellt klargörande skulle kunna medföra att en period ska betraktas som obruten, även om en viss del av den de facto är oförsäkrad. Den danska arbetslöshetsförsäkringens så kallade åttaveckorsregel kan här vara till vägledning.

B13 (Gränshinder nr 7)

En gränsarbetare som blir arbetslös under en sjukperiod får inte ersättning när han eller hon återfår en del av arbetsförmågan²⁸

En gränsarbetare som saknar arbetsförmåga på grund av sjukdom blir arbetslös. Om personen sedan återfår en del av arbetsförmågan får han eller hon inte ersättning för den del som han eller hon har arbetsförmåga. Detta gäller alla länder.

Bakgrund

Huvudprincipen enligt artikel 13.1 i förordning 1408/71 och artikel 11.1 i förordning 883/2004 är att en person endast ska omfattas av det sociala trygghetssystemet i ett land åt gången. En person som får kontantförmån vid sjukdom från arbetslandet kan därmed inte samtidigt få arbetslöshetsersättning från sitt bosättningsland för den del hon eller han kan arbeta. Situationen kan inträffa i alla nordiska länder.

Expertgruppen har i det här gränshindret utgått från definitionen av gränsarbetare i förordningarna 1408/71 och 883/2004. Enligt förordningarna definieras en gränsarbetare som en person som arbetar i ett land och bor i ett annat, men som regel återvänder till bosättningslandet dagligen eller åtminstone en gång i veckan (se artikel 1 b i förordning 1408/71 och artikel 1 f i förordning 883/2004). Motsvarande situation kan även uppstå för personer som inte definieras som gränsarbetare, men som ändå bor i ett land och arbetar i ett annat (så kallade oäkta gränsarbetare). Gruppen har inte lämnat något lösningsförslag för dessa personer.

Så länge personen arbetar i ett annat land än bosättningslandet omfattas personen inte av lagstiftningen i bosättningslandet, utan av lagstiftningen i arbetslandet. När en gränsarbetare blir helt arbetslös blir emellertid bosättningslandets lagstiftning tillämplig. Även personer som bor i ett land och arbetar i ett annat, utan att vara gränsarbetare, kan vid hel arbetslöshet välja att söka förmåner enligt bosättningslandets lagstiftning. En person som bor i ett land och blir delvis eller periodvis arbetslös från arbete i ett annat land, är dock enligt art. 65.1 i förordning 883/2004, respektive artikel 71.1 a i förordning 1408/71 hänvisad till att söka arbetslöshetsförmåner i sitt arbetsland.

En person som blir sjukskriven från en anställning och får kontantförmån vid sjukdom betraktas enligt EU-domstolens praxis avseende förordning 1408/71 fortfarande som anställd, och ska fortsätta att omfattas av arbetslandets lagstiftning. Denna princip finns inskriven i för-

²⁸ Rubriken och ingressen ändrade i förhållande till bruttolistan (bilaga A). Rubrik på bruttolistan: Gränspendlare som blir arbetslös under sjukperiod får ej ersättning vid delvis friskskrivning.

ordning 883/2004. Enligt artikel 11.2 i förordning 883/2004 ska personen genom sin kontantförmån vid sjukdom fortsatt anses utföra det arbete som ligger till grund för kontantförmånerna.

Om personen återfår en del av arbetsförmågan är personen inte helt arbetslös, utan delvis arbetslös. En gränsarbetare som blir delvis eller periodvis arbetslös omfattas därför av lagstiftningen i det land där han eller hon fortfarande ska betraktas som anställd. Han eller hon ska därför ställa sig till arbetsförmedlingens förfogande och prövas för rätt till förmåner där. En gränsarbetare anses då omfattas av arbetslandets lagstiftning så länge som anställningsförhållandet består eller vederbörande får kontantförmån vid sjukdom på grund av anställningsförhållandet där. Arbetslandet ska då också betala ut dagpenning om personen återfår en del av arbetsförmågan.

Expertgruppen är överens om att gränsarbetaren i det beskrivna fallet ska ansöka om arbetslöshetsersättning i arbetslandet, där han eller hon får kontantförmåner vid sjukdom med anledning av sitt arbete, om det är möjligt enligt arbetslandets lagstiftning. Bosättningslandets nationella regler är inte tillämpliga.

Arbetslandet bör dock inte kunna ställa krav på bosättning för utbetalning av arbetslöshetsförmåner.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppens bedömning är att gränshindret uppkommer genom en felaktig tillämpning av regelverket. Med anledning av detta bör behöriga institutioner²⁹ se över sin tillämpning och den information som lämnas till allmänheten.

29 I Danmark är det Beskæftigelsesministeriet som ansvarar för området och i Island har Arbejdsløshedsdirektoratet och Sygesikringen ansvar för tillämpningen. I Finland är det FPA och arbetslöshetskassorna som ansvarar för området, i Norge Arbeids- og velferdsetaten och i Sverige tillämpas reglerna om rätten till arbetslöshetsersättning av arbetslöshetskassorna och rätten till kontantförmån vid sjukdom (sjukpenning) av Försäkringskassan.

B14 (Gränshinder nr 11)

Rätt till arbetslöshetsersättning efter period med exempelvis arbetsavklaringspenger från Norge³⁰

När en person som har arbetat i ett annat land ansöker om arbetslöshetsersättning i bosättningslandet behöver den behöriga institutionen som ska pröva rätten till arbetslöshetsersättning ett intyg som styrker utförda försäkrings- och anställningsperioder i det tidigare arbetslandet. Länderna har olika regler för vilka perioder som ska intygas och beaktas.

Bakgrund

Arbetad och försäkrad tid från ett annat nordiskt land kan under vissa förutsättningar tillgodoräknas vid ansökan om arbetslöshetsersättning i en annan medlemsstat i enlighet med EU:s samordningsregler om social trygghet. När förordningarna 1408/71 och 574/72 är tillämpliga intygas perioderna i intyg E 301 och när förordningarna 883/2004 och 987/2009 är tillämpliga intygas perioderna i PD U1 (portabelt dokument) eller motsvarande SED (strukturerat elektroniskt dokument)

Länderna har olika regler för vilka perioder som ska jämföras, och som därmed enligt landets praxis ska styrkas genom intyg E 301/PD U1/SED U002/SED U017. Till exempel uppger inte Norge perioder med arbetsavklaringspenger i intyg E 301, eftersom perioden enligt norska nationella regler inte är en period som ger rätt till arbetslöshetsförmåner i Norge. Enligt danska nationella regler kan man endast fylla i danska försäkringsperioder på intyg E 301/PD U1 när personen har varit medlem i en dansk arbetslöshetskassa. Perioder som av den anledningen, eller av andra orsaker inte kan anges på relevant intyg eller SED innebär ett avbrott i försäkringsperioden som kan påverka rätten till ersättning. Detta kan inträffa i flera länder.

Begreppet försäkringsperiod definieras i artikel 1 r i förordning 1408/71 och artikel 1 t i förordning 883/2004. Klassificeringen av en period avgörs enligt den lagstiftning som var tillämplig när perioden fullgjorts eller anses vara fullgjord och alla andra perioder som behandlas som sådana när de enligt denna lagstiftning betraktas som likvärdiga perioder.

Gränshindret handlar också om den behöriga institutionens skyldighet att utreda rätten till arbetslöshetsersättning.

En del av länderna har regler om perioder som kan hoppas över, det vill säga att man bortser från perioder med en bestämd typ av aktivitet när referensperioden för bedömningen av rätten till arbetslöshetsför-

³⁰ Rubriken och ingressen är ändrade i förhållande till bruttolistan (bilaga A). De norska attöringspengene ersattes år 2010 med förmånen "arbetsavklaringspenger". Rubrik på bruttolistan: A-kassa efter attföringspengar från Norge.

måner ska fastställas. Man behöver då få upplysningar om dessa perioder på annat vis, om uppgifterna inte framgår av intyg E 301, PD U1 eller motsvarande SED. Man kan då vara beroende av att de andra länderna bistår med att bekräfta/dokumentera de aktuella perioderna.

Förslag till lösningar på gränshindret

Expertgruppen konstaterar att det enligt EU-reglerna är den utfärdande institutionen som avgör periodens klassificering enligt den egna lagstiftningen. Expertgruppen betonar att gränshindret kan lösas genom att den institution som prövar rätten till arbetslöshetsersättning utreder sakomständigheterna och fattar beslut enligt bestämmelserna i aktuella författningar.

Institutionerna bör även beakta artiklarna 5 och 6 i förordning 883/2004, samt den Administrativa kommissionens beslut nr H6 av den 16 december 2010 om sammanläggning av perioder. Om en sjukperiod skulle vara överhoppningsbar tid i landet som prövar rätten till arbetslöshetsersättning innebär en tillämpning av artikel 5 att en sådan period som har inträffat i ett annat land ska beaktas som om den hade uppstått i det förstnämnda landet.

De nordiska länderna skulle även kunna lyfta frågan inom ramen för den översyn på EU-nivå av kapitlet om arbetslöshetsförmåner i förordningarna som genomförs under 2012. Vid kommande revidering kan länderna även samarbeta för att relevanta SED ses över.

En möjlighet som skulle kunna underlätta i tillämpningen av samordningsbestämmelserna är att utarbeta ett gemensamt nordiskt informationsmaterial om ländernas nationella regler om arbetslöshetsförsäkring, till exempel via den nordiska socialförsäkringsportalen³¹. Detta kräver vidareutveckling av portalen.

På Europeiska kommissionens hemsida, Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering³², finns även landspecifik socialförsäkringsinformation (även för EFTA-länderna). I denna information beskrivs även EU-reglerna översiktligt.

³¹ Se www.nordsoc.org

³² Se <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=858>

B15 (Gränshinder nr 16)

Reglerna rörande arbetslöshetsförsäkring för timanställda gränsarbetare är komplicerade

Den som är timanställd i ett nordiskt land och bor i ett annat nordiskt land har svårt att få något rättvisande besked om hur och var han eller hon ska vara arbetslöshetsförsäkrad. Beskeden varierar beroende på vilket land och vilken institution som lämnar svar.

Bakgrund och exempel

Gränshindret handlar om två situationer:

- En person som är bosatt i ett land och arbetar i ett annat blir arbetslös. Beroende på om han eller hon anses helt arbetslös, eller delvis/periodvis arbetslös, ska han eller hon antingen söka ersättning i bosättningslandet eller i arbetslandet. Om två länder är oeniga kan detta leda till svårigheter att få ersättning från något land.
- En person som är bosatt i ett land och är helt arbetslös där, får flera, på varandra följande, kortare heltidsanställningar i annat land. Rådande oklara rättsläge i Sverige, samt system som inte är anpassade till den typen av rörlighet på arbetsmarknaden, gör dels att personen kan få motstridig information om vad som gäller, dels att ärendet är svårt att handlägga hos arbetslöshetskassorna.

Om en person är bosatt i ett land och har många korta timanställningar efter varandra i ett annat land och däremellan är arbetslös ska personen gå in och ur de olika systemen i olika länder. Det är svårt att lämna enhetlig och korrekt information till arbetssökande om de regler som gäller. Gränshindret kan uppstå mellan alla länder, men oftast mellan Sverige och Danmark, som har olika regler om medlemskap i arbetslöshetskassor.

Enligt svensk rättspraxis kan en person ha kvar sitt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa vid arbete i annat land. Det innebär att personen kan få rätt till inkomstrelaterad ersättning i Sverige trots att han eller hon inte har omfattats av arbetslandets arbetslöshetsförsäkring under arbete i ett annat nordiskt land. Detta strider mot principen i förordning 883/2004 om att en person endast kan omfattas av ett lands lagstiftning, som huvudregel av lagstiftningen i det land där han eller hon arbetar. Denna oklarhet medför att det är svårt att lämna korrekt och tydlig information till enskilda.

Det finns dessutom en risk för att två länder gör olika bedömningar av om den enskilde ska anses vara helt eller delvis/periodvis arbetslös.

En person som blir anställd på deltid i Finland efter att arbetstiden har förkortats får jämkad arbetslöshetsdagpenning.

Gränshindret handlar inte om samtidigt arbete i två länder, och inte heller om fall av arbetslöshetsersättning (eller annan kontantförmån) i ett land samtidigt med deltidsarbete i ett annat. Se istället gränshinder B1 respektive B6, för en redogörelse över dessa problem.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen konstaterar att de administrativa svårigheterna i denna typ av ärenden när det gäller övergång mellan olika länders system är svåra att lösa i praktiken. Gränshindret kan komma att lösas genom de förslag till ändringar som Europeiska kommissionen kommer att lägga fram för Europeiska rådet och Europaparlamentet under 2012. Frågan kan också påverkas av den översyn av arbetslöshetskaptet i förordningen som kommer att genomföras.

En annan möjlig lösning är att ändra i den svenska lagstiftningen.

Expertgruppen anser vidare att det bör föras en diskussion inom Norden om definitionerna av delvis/periodvis arbetslös kontra helt arbetslös, vad gäller anställda i bemanningsföretag samt korttidsanställda i övrigt. En enhetlig syn inom Norden vad gäller definitionerna skulle underlätta hanteringen av den här typen av ärenden.

B16 (Gränshinder nr 25)

Åldersgräns för inträde i en svensk arbetslöshetskassa³³

I Sverige kan en person inte få inträde i en svensk arbetslöshetskassa efter att han eller hon har fyllt 64 år. Detta kan skapa problem för den som har arbetat i ett annat land och blir arbetslös. Den som har fyllt 64 år kan därför inte få arbetslöshetsersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen i Sverige.

Bakgrund

En person bor och arbetar i Sverige. Personen har varit medlem i en svensk arbetslöshetskassa under sex månader då han eller hon blir erbjuden en anställning i Norge. Personen bor kvar i Sverige och börjar arbeta i Norge. Samtidigt avslutar han eller hon sitt medlemskap i den svenska arbetslöshetskassan. Efter sex månader blir han eller hon helt arbetslös och är då 64 år gammal. Personen ansöker om arbetslöshetsersättning i Sverige och medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa. Han eller hon beviljas inte inträde i arbetslöshetskassan med anledning av att han eller hon har fyllt 64 år. Personen kan därmed inte tillgodoräkna sig fullgjorda försäkringsperioder för rätt till arbetslöshetsersättning enligt den svenska inkomstbortfallsförsäkringen (sex månader medlemskap i Sverige och sex månader försäkrad tid i Norge = 12 månader). Personen beviljas endast arbetslöshetsersättning från den svenska grundförsäkringen.

Om en gränsarbetare blir helt arbetslös efter arbete i ett annat land, innebär det i enlighet med de särskilda bestämmelserna i artikel 71 i förordning 1408/71 (motsvaras av artikel 65 i förordning 883/2004), att gränsarbetaren ska få arbetslöshetsersättning i bosättningslandet.

Förutom att länderna har olika övre åldersgränser för rätt till arbetslöshetsförmåner, har de också olika pensionsålder. Det kan då uppstå fall då en person är för gammal för att kunna få arbetslöshetsunderstöd i bosättningslandet. Personer som har uppnått den övre åldersgränsen för arbetslöshetsförmåner kan få ålderspension.

Enligt artikel 13.2 a i förordning 1408/71 (motsvaras av artikel 11.3 i förordning 883/2004) ska den som bor i Sverige och är anställd för arbete i Norge omfattas av norsk lagstiftning. Denna regel leder till att gränsarbetare bör lämna den svenska a-kassan under tiden som de arbetar i Norge.

Enligt artikel 71.1 a ii i förordning 1408/71 (motsvaras av artikel 65.2 i förordning 883/2004) ska en gränsarbetare som är helt arbetslös

³³ Rubriken och ingressen är ändrade i förhållande till bruttolistan (bilaga A). Rubrik på bruttolistan: Olika pensionsåldrar/Rätt att bli medlem i en a-kassa efter man har fyllt 64 år.

få förmåner enligt lagstiftningen i den medlemsstat där personen är bosatt som om han eller hon hade omfattats av den lagstiftningen då han eller hon senast var anställd. Det innebär att det är svensk lagstiftning som ska gälla vid en bedömning av rätten till arbetslöshetsersättning för en gränsarbetare som bor i Sverige och som har blivit helt arbetslös från en anställning i Norge.

Arbetslöshetsersättning enligt den svenska frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen lämnas till den som har varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader, under förutsättning att medlemmen efter det senaste inträdet i kassan har uppfyllt arbetsvillkoret, se 7 § och 12 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF). I prövningen av medlemsvillkoret tillgodoräknas försäkringsperioder som har fullgjorts i ett annat nordiskt land med stöd av artikel 67 i förordning 1408/71 (motsvaras av artikel 61 i förordning 883/2004).

Det finns i den svenska arbetslöshetsförsäkringen en regel om att den som har fyllt 64 år inte får bli medlem i en arbetslöshetskassa. Detta kan vara ett gränshinder för en person som har arbetat i ett annat land.

Förslag till lösning av gränshindret

För att lösa gränshindret anser expertgruppen att det krävs en lagändring i svensk nationell rätt. Detta har även den svenska parlamentariska socialförsäkringsutredningen föreslagit i sitt delbetänkande I gränslandet – Social trygghet vid gränsarbete (SOU 2011:74).

Danmark har i kungörelsen om arbetslöshetsförsäkringen om att arbeta bland annat inom EES och i utlandet i övrigt med tillhörande vägledning preciserat, att om man går med i en arbetslöshetskassa som helt arbetslös gränsarbetare betraktas detta som en överflyttning.

Expertgruppen konstaterar att de nordiska länderna har olika åldersgränser för när en person kan börja ta ut sin ålderspension. Länderna har även olika övre åldersgränser för utbetalning av arbetslöshetsersättning. Expertgruppen anser inte att detta i sig utgör ett gränshinder.

B17 (Gränshinder nr 40)

Ytterligare krav på utfört arbete för att kunna sammanlägga arbets- och försäkringsperioder från ett annat land vid ansökan om arbetslöshetsersättning

För att man ska kunna lägga samman arbets- och socialförsäkringsperioder från ett annat nordiskt land har flera av länderna tilläggskrav på att man måste ha arbetat en viss period i landet.

Bakgrund

En förutsättning för att kunna lägga samman arbets- och försäkringsperioder enligt artikel 67.2 i förordning 1408/71 och artikel 61.2 i förordning 883/2004 är att en person har arbetat senast i det land där han eller hon ansöker om arbetslöshetsersättning. Det finns undantag från kravet på utfört arbete för gränsarbetare och oäkta gränsarbetare samt när den så kallade femårsregeln i artikel 12 i den nordiska konventionen om social trygghet är tillämplig.

För att man ska kunna lägga samman arbets- och socialförsäkringsperioder från andra EES-länder har Danmark, Finland och Island ytterligare krav på att man måste ha arbetat en viss period i landet vid ansökan om arbetslöshetsersättning. I Danmark ställs det krav på att man har ansökt om att gå med i en dansk arbetslöshetskassa senast åtta veckor efter att man inte längre omfattas av det andra landets arbetslöshetsförsäkring. Det krävs dessutom att man har arbetat i Danmark i 296 timmar under loppet av en period på 12 veckor/3 månader (148 timmar för deltidsförsäkrade). I Island är kravet att den sökande har arbetat i Island i minst fyra veckor innan ansökan, och i Finland är kravet att den sökande har arbetat i Finland i minst fyra veckor omedelbart före arbetslösheten.

Sverige har inte något ytterligare arbetskrav. Det innebär att en person som blir arbetslös i Sverige kan lägga samman arbets- och socialförsäkringsperioder från andra nordiska länder efter att ha utfört arbete i Sverige.

I Norge har det, utöver kravet om minimiinkomst, varit ett villkor att personer som vill lägga samman arbets- och försäkringsperioder enligt artikel 67 i rådets förordning 1408/71 måste ha arbetat heltid i Norge under minst åtta veckor inom en tolvveckorsperiod innan arbetslösheten började. Dessutom måste arbetet ha påbörjats inom tolv veckor efter ankomsten till Norge ("arbetskravet"). Detta krav upphävdes den 12 oktober 2011. Detta innebär att EES-medborgare som tar anställning i Norge kan få lägga samman arbets- och försäkringsperioder från andra EES-länder om de blir arbetslösa efter att ha arbetat i Norge i en dag.

EFTA Surveillance Authority (ESA) har på eget initiativ utvärderat det norska och det isländska arbetskravet och har kommit fram till att kravet på en minsta sysselsättningsperiod före arbetslösheten står i

strid med artikel 3 och artikel 67 i förordning 1408/71. I ett väl underbyggt uttalande pekar ESA på att en av de grundläggande principerna i EES-avtalet är likabehandlingsprincipen. Enligt artikel 3 i förordning 1408/71 fastställs det att personer som bor på en medlemsstats territorium och omfattas av förordningen, ska ha samma rättigheter och skyldigheter som medlemsstatens egna medborgare. Rätten till likabehandling gäller omedelbart, det vill säga utan krav på vistelse av en viss varaktighet. ESA säger vidare att enligt förordningen omfattas en person som invandrar till ett annat EES-land av förordningen i det ögonblick som man omfattas av socialförsäkringssystemet i det aktuella landet. Denna ståndpunkt bygger på EG-domstolens avgörande i ärende C-39/76 Mouthaan.

Mot bakgrund av uttalandet från ESA har lagen om arbetslöshetsförsäkring i Island ändrats. Ändringen innebär att en person som blir arbetslös efter att ha arbetat i Island och ansöker om arbetslöshetsförmåner måste ha slutfört minst en månads arbete i Island under de senaste tolv månaderna. När en person som har arbetat mindre än en månad i Island ansöker om arbetslöshetsförmåner ska Arbejdsløshedsdirektoratet bedöma om den sökande anses ha arbetat på den isländska arbetsmarknaden i den mening som avses i lagen om arbetslöshetsersättning. Om den sökande anses ha arbetat på den isländska arbetsmarknaden omedelbart innan han eller hon blev arbetslös kan arbetsperioder från andra EES-länder tillgodoräknas.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen anser att det krävs lagändringar i de nationella regelverken för att gränshindret ska lösas. Gränshindret är inte aktuellt i Sverige, Norge och Island.

Frågan kan också påverkas av den översyn av arbetslöshetskapitlet i förordning 883/2004 som kommer att påbörjas under 2012.

Frågor som inte innebär gränshinder

B18 (Gränshinder nr 5)

Arbetslöshetsersättning för uppdragstagare i bemanningsföretag (vikarbureauer)

Den som bor i Sverige och tar uppdrag för uthyrningsföretag i Danmark riskerar att inte få någon arbetslöshetsersättning för perioder mellan uppdrag för uthyrningsföretag i Danmark.³⁴

Bakgrund

I de nordiska länderna finns olika arbetsrättsliga regler och avtal om anställningsformer i bemanningsföretag.

Den som är bosatt i Sverige och tar uppdrag hos ett danskt bemanningsföretag riskerar att inte få någon arbetslöshetsersättning i Sverige mellan uppdragen i Danmark.

Enligt artikel 65.2 i förordning 883/2004 (artikel 71 i förordning 1408/71) ska en helt arbetslös gränsarbetare få förmåner från sitt boplatsskiftsland. I alla nordiska länder finns rätt till arbetslöshetsersättning vid hel arbetslöshet efter anställning hos bemanningsföretag.

Enligt artikel 65.1 i förordning 883/2004 (artikel 71 i förordning 1408/71) ska en delvis eller periodvis arbetslös gränsarbetare få förmåner från det land i vilket han eller hon har ett arbete som han eller hon är delvis eller periodvis arbetslös ifrån. De nationella lagstiftningarna när det gäller rätten till ersättning skiljer sig åt vid delvis eller periodvis arbetslöshet i samband med anställning hos bemanningsföretag. Dessutom är rättsläget för närvarande oreglerat i Sverige.

Den administrativa kommissionen har i beslut nr U3 den 12 juni 2009 kommenterat innebörden av "delvis arbetslös" när det gäller gränsarbetare enligt artikel 65.1 i förordning 883/2004. I beslutet anges att bedömningen av om en anknytning till arbete finns eller kvarstår enbart ska göras enligt den nationella lagstiftningen i anställningsstaten. Vidare ska bedömningen grundas på om det finns eller helt saknas en avtalsenlig anknytning till anställning mellan parterna.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen anser inte att detta är ett gränshinder, eftersom de arbetsrättsliga reglerna och anställningsavtalen ser olika ut i länderna. Dessutom innebär lagstiftningen att alla ska behandlas lika, oavsett boplatsskiftsland. Frågeställningen rör ett annat generellt problem som

³⁴ Ingressen är ändrad i förhållande till bruttolistan (bilaga A)

handlar om bristen på nordisk samsyn om vad som utgör delvis eller periodvis arbetslöshet. Denna problemställning behandlas i B15 när det gäller timanställda gränsarbetare.

Preliminär version

5. Förtidspensionsförmåner

Frågor som inte innebär gränshinder

B19 (Gränshinder nr 29)

Rätten till dansk efterlön vid bosättning utanför Danmark

Rätten till efterlön från Danmark är strikt reglerad och kan endast uppnås genom uppfyllande av de särskilda villkor som framgår av de danska reglerna, bland annat kravet på 26 veckors arbete i Danmark innan övergång till efterlön.³⁵

Bakgrund

I december 2007 utarbetade den danska sysselsättningsministern och den svenska arbetsmarknadsministern tillsammans rapporten "Öresundsregionen – två länder, en arbetsmarknad". Av rapporten framgår det att rätten till dansk efterlön är en särskild dansk bestämmelse som inte kan betecknas som ett gränshinder.

Personer med rätt till dansk efterlön ingår i personkretsen för förordning 883/2004. Det ger dessa personer rätt till sociala försäkringsförmåner, som exempelvis sjukvård, på samma villkor som andra arbetstagare. Person med rätt till efterlön omfattas däremot inte av reglerna i förordning 1408/71 och har därför inte rätt till sociala trygghetsförmåner om de exempelvis är bosatta i Norge. Medlemmar i en dansk arbetslöshetskassa som är bosatta i Norge kan få efterlön, enligt de danska efterlönsreglerna. När Norge börjar tillämpa 883/2004 kommer de som får dansk efterlön medan de bor i Norge få rätt till de övriga danska sociala trygghetsförmånerna.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen anser inte att villkoren för rätt till dansk efterlön är ett gränshinder.

³⁵ Ingressen är ändrad i förhållande till bruttolistan (bilaga A)

6. Familjeförmåner

B20 (Gränshinder nr 26)

Samordning av den svenska föräldrapenningen³⁶

Den svenska föräldrapenningen har tidigare betraktats som en familjeförmån och därmed samordnats med övriga länders familjeförmåner. De andra nordiska ländernas motsvarande förmåner betraktas dock inte som familjeförmåner.

Bakgrund

Alla nordiska länder har numera kategoriserat sina föräldrapenningförmåner som förmåner vid sjukdom, moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner i kapitel 1 under avdelning III. Tidigare kategoriserades den svenska föräldrapenningen som en familjeförmån enligt EU:s samordningsbestämmelser.

Från och med den 1 september 2011 kategoriseras svensk föräldrapenning som en förmån vid sjukdom, moderskap och likvärdiga faderskapsförmåner enligt den lagstiftningsförteckning som Sveriges regering har lämnat in till Europeiska kommissionen. Från och med detta datum behandlas föräldrapenningen på samma sätt i Sverige som motsvarande förmåner i övriga nordiska länder.

Enligt förslaget till ny nordisk konvention ska dock artikel 11.1 finnas kvar. Denna bestämmelse anger att vid beräkning av tilläggsbelopp för familjeförmåner ska inte förmåner som kompenserar inkomstbortfall vid föräldraskap beaktas. Anledningen till att bestämmelsen föreslås stå kvar är de nordiska länderna vill säkerställa att förmåner som föräldraförmåner hålls utanför tilläggsberäkningen oavsett om det uppstår ändringar i framtiden avseende klassificeringen av föräldraförmåner i något nordiskt land enligt EU-rätten.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen anser att gränshindret är löst från och med den 1 september 2011.

³⁶ Rubriken och ingressen är ändrade i förhållande till bruttolistan (bilaga A). Rubrik på bruttolistan: Olik beräkning av tilläggsbelopp.

B21 (Gränshinder nr 27)

Det särskilda bidraget i det svenska bostadsbidraget upphör vid utlandsarbete

En person som bor i Sverige och får arbete i annat nordiskt land och därför omfattas av det landets lagstiftning, har inte längre rätt till de svenska socialförsäkringsförmåner som omfattas av EU:s samordningsregler, inklusive det särskilda bidraget i bostadsbidraget. Det särskilda bidraget kan utgöra cirka hälften av bostadsbidraget till barnfamiljer. Personen har inte alltid rätt till motsvarande förmån i arbetslandet. Andra nordiska länder har dock andra system som ersätter en familjs kostnader för sin bostad, exempelvis genom skattesystemet.³⁷

Bakgrund

Det svenska bostadsbidraget till barnfamiljer består av tre delar. En del är ett bidrag till kostnader för bostaden som är relaterat till antalet barn. En annan del utgörs av ett särskilt bidrag för hemmavarande barn och en tredje del är ett umgängesbidrag för barn som tidvis bor i hushållet. Storleken på det särskilda bidraget och umgängesbidraget varierar med antalet barn i familjen. Det särskilda svenska bidraget omfattas av EU:s samordningsregler och betraktas som en familjeförmån. Bidraget ingår i det svenska bostadsbidraget som är en bosättningsbaserad förmån.

Enligt artikel 11.1 i förordning 883/2004 ska en person omfattas av endast ett lands lagstiftning och då som regel arbetslandets lagstiftning. En liknande bestämmelse för förordning 1408/71 finns i dess art. 13.1. Att en person omfattas av en viss lagstiftning innebär att han eller hon är försäkrad för förmåner som omfattas av EU:s samordningsregler enligt det landets lagstiftning. I linje med detta anger nationell svensk rätt, 4 kap. 5 § socialförsäkringsbalken (SFB), att den som till följd av EU:s samordningsregler omfattas av ett annat lands lagstiftning, inte är försäkrad i Sverige för förmåner som omfattas av samordningsreglerna. En person som är bosatt i Sverige och börjar arbeta i ett annat nordiskt land har därför inte längre rätt till det särskilda bidraget i bostadsbidraget.

Danmark, Norge, Finland och Island har system som möjliggör ersättning för bostadskostnader på andra sätt än genom familjeförmåner. Det kan röra sig om skattesubventioner eller andra ersättningar för bostadskostnader, som inte omfattas av samordningsreglerna.

Denna fråga har två olika aspekter. Å ena sidan är det fråga om att Sverige är det enda nordiska landet som har det särskilda bidraget i bostadsbidraget med i tillämpningsområdet för förordningarna. Det innebär att bidraget kan exporteras om personen arbetar i Sverige och bor i ett annat nordiskt land. I de övriga nordiska länderna anses denna

³⁷ Ingressen är ändrad i förhållande till bruttolistan (bilaga A)

typ av bostadsbidrag ligga utanför förordningarnas tillämpningsområde och förmånen kan därför inte exporteras. Å andra sidan handlar det om att den svenska försäkringen, när det gäller förmåner som omfattas av förordningen, inte kan bli tillämplig om EU-förordningar pekar ut ett annat lands lagstiftning som tillämplig. I övriga nordiska länder har man inte motsvarande begränsning (se även exempel i samband med gränshinder B3).

Förslag till lösning av gränshindret

Om det är önskvärt att det svenska särskilda bidraget ska kunna betalas ut, trots att ett annat lands lagstiftning är tillämplig enligt samordningsreglerna och trots att det omfattas av samordningsreglerna, skulle en lösning kunna vara att slopa den ovan nämnda bestämmelsen i socialförsäkringsbalken för den aktuella situationen eller att bestämmelsen slopas helt. Andra nordiska länder har dock andra system som ersätter en familjs kostnader för sin bostad, exempelvis genom skattesystemet. En konsekvens kan då bli att en person blir kompenserad för sina bostadskostnader från två länder samtidigt utan samordning. Expertgruppen har heller inte kunnat överblicka vilka konsekvenser en ändring av den nämnda bestämmelsen i socialförsäkringsbalken skulle kunna få för andra förmåner.

B22 (Gränshinder nr 34)

Bortfall av föräldrapenning vid tidsbegränsat arbete

Det går inte att temporärt avbryta sin period med kontantförmån med anledning av moderskap eller faderskap för att ta ett jobb (heltid/deltid) i ett annat nordiskt land. Detta kommer ur principen reglerad i EU-förordningarna om att man ska vara socialförsäkrad i det land man arbetar i. Följden av ett avbrott i föräldraledigheten enligt ovan blir att rätten till kontantförmån med anledning av faderskap eller moderskap ändras till grundnivå efter arbetet har avslutats, det vill säga rätten till förmånen i det tidigare arbetslandet upphör och ersätts med förmån på grundnivå i bosättningslandet.

Bakgrund

Enligt förordningarna 1408/71 och 883/2004 tillämpar man det landets lagstiftning där man arbetar. Detta betyder att om man börjar arbeta heltid eller deltid under sin föräldraledighet ska man vara försäkrad i det land där arbetet utförs.

Alla nordiska länder förutom Finland slutar betala kontantförmån med anledning av moderskap eller faderskap när en person börjar arbeta i ett annat EU-land. Enligt Finlands tolkning ska i en situation där en förälder som får förmånen börjar arbeta i en annan medlemsstat då förordning 883/2004 tillämpas, avgörandet om vilken lagstiftning som ska tillämpas göras enligt bestämmelserna om sysselsättning i två länder. Om rätten till dagpenning från Finland då består (finsk lagstiftning tillämpas), kan dagpenning betalas ut till ett minimibelopp för sysselsättningstiden, på samma sätt som då sysselsättningen äger rum i Finland. I Sverige kan en kvinna återfå rätten till *föräldrapenning* efter arbete i ett annat land, om hon har avregistrerats efter barnets ettårsdag och därefter blir försäkrad i Sverige förutsatt att rätt till särskild beräkningsgrund föreligger (fram till barnets tvåårsdag).

Tolkningen av artikel 11.2 i förordning 883/2004 "vid tillämpningen av denna avdelning skall de personer som med anledning av sitt arbete som anställd eller sin verksamhet som egenföretagare erhåller en kontantförmån anses utöva denna verksamhet" är oklar. Det är oklart om en person som får kontantförmån från ett land fortfarande är "arbetstagar" i det landet även om personen börjar arbeta i ett annat land.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen anser att en överenskommelse enligt artikel 16 i förordning 883/2004 eller artikel 17 i förordning 1408/71 kan träffas. Detta förutsätter att personen och de berörda länderna är överens om att lagstiftningen i det land där kontantförmån med anledning av moderskap eller faderskap ges, ska fortsätta att gälla under det tillfälliga arbetet i ett

annat land. Det förutsätter dock att arbetsgivaren är införstådd med att sociala avgifter ska betalas enligt det landets lagstiftning.

Expertgruppen anser även att en gemensam tolkning av artikel 11.2 i förordning 883/2004 på EU-nivå behövs.

Preliminär version

Frågor som inte innebär gränshinder

B23 (Gränshinder nr 23)

Olika familjebegrepp

De nordiska länderna gör olika bedömningar om vad som utgör en familj och vem som anses som familjemedlem. Det kan leda till besvär i samband med utbetalning av barnbidrag, underhållsstöd etc. i de fall då de biologiska föräldrarna har separerat och bor i olika nordiska länder.³⁸

Bakgrund och exempel

Enligt EU-lagstiftningen är utgångspunkten för familjebegreppet det familjebegrepp som är fastställt i den nationella lagstiftningen. Detta nationella begrepp används även vid beviljande av förmåner enligt EU-förordningarna. Detta definieras i artikel 1 i förordning 883/2004 och artikel 1 f i förordning 1408/71. Om rätt till familjeförmåner finns från mer än en medlemsstat ska ersättningarna samordnas och det land som enligt bestämmelserna inte har prioritet kan betala ett tilläggsbelopp om ersättningen därifrån är högre än från landet som ska betala förmånerna i första hand.

Finland och Norge har ett familjebegrepp där man inte anser att en frånskild förälder kan vara familjemedlem enligt förordningarna.

Exempel: En finsk kvinna med sitt barn omfattas av svensk försäkring på basis av bosättning. Hon arbetar inte. Barnets biologiska pappa bor och arbetar i Finland och omfattas av finsk försäkring. Ur socialförsäkringsmässig synvinkel anser Finland att barnet inte är att betrakta som familjemedlem åt den biologiska pappan, eftersom de inte ingår i samma hushåll. Den biologiska pappans bosättning och arbete i Finland medför därför inte rätt till familjeförmåner därifrån enligt förordning 883/2004 eller förordning 1408/71. Familjeförmånerna betalas istället ut uteslutande från Sverige.

Frågan om familjemedlemsbegreppet har varit uppe för diskussion på EU-nivå. Frågan kommer att diskuteras på framtida möten inom EU.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen ser inte denna fråga som ett gränshinder i sig, men det kan bli ett problem om handläggare inte är medvetna om skillnaderna mellan de nordiska länderna. Det som kan förorsaka gränshinder är att ländernas institutioner inte alltid känner till de andra nordiska länder-

³⁸ Ingressen är ändrad i förhållande till bruttolistan (bilaga A)

nas familjebegrepp. Detta kan leda till långa väntetider för familjen eftersom handläggare i ett land betraktar svaret från det andra landet som ofullständigt. Problemet kan förebyggas med utökad information till handläggarna³⁹.

Enligt EU-förordningarna får familjen primärt familjeförmåner från barnets bosättningsland när det finns två arbetsländer. Frågan om barnet räknas som familjemedlem eller inte till den frånskilda föräldern får endast betydelse för vilket land som är primärt respektive sekundärt ansvarigt för förmånerna. Eftersom nivåerna på familjeförmånerna i de nordiska länderna är relativt lika kan man inte påstå att familjen mister rättigheter på grund av ändrad prioritet mellan länderna.

Preliminär version

39 I Danmark är det Pensionsstyrelsen som är ansvarig för informationen, i Island ansvarar Ríkisskattstjóri (skattedirektoratet) för information om rätt till familjeförmåner/barnbidrag/barnetrygd och Tryggingastofnun för information om rätt till förskottsbetalning av underhållsstöd. I Finland är FPA ansvarig, i Norge Arbeids- og velferdsdirektoratet och i Sverige Försäkringskassan.

B24 (Gränshinder nr 24)

Dagar med ersättning vid föräldraledighet avräknas olika i de nordiska länderna⁴⁰

Föräldrar som arbetar i olika nordiska länder råkar ibland ut för att myndigheterna tillämpar olika sätt att avräkna dagar som den ena föräldern har tagit ut i det ena landet, från dagar som den andre föräldern önskar ta ut i det andra landet för samma barn. Framförallt har det varit oklart hur den svenska beräkningen görs.

Bakgrund

Frågan gäller hur eller om avräkning ska göras om föräldrarna har sökt ersättning vid föräldraledighet från två nordiska länder för samma barn.

I Sverige gäller att från det antal dagar som svensk föräldrapenning kan betalas ut avräknas dagar som föräldrarna har fått motsvarande svensk föräldrapenning från ett annat nordiskt land för samma barn. Avräkning ska således göras för den utländska ersättningen oavsett vem av föräldrarna som har fått ersättningen.

Om det andra nordiska landet har en lagstiftning som innebär att ersättning betalas ut veckovis eller månadsvis ska veckoutbetalningen respektive månadsutbetalningen räknas om till 7 dagar per vecka eller antal dagar i månaden. Om föräldern inte kan välja antal dagar enligt det andra landets lagstiftning, då ersättningen alltid är 5 dagar per vecka, måste man kontrollera med det andra landet om detta motsvarar en hel vecka. Om det andra landets institution då lämnar besked om att ersättningen i detta land motsvarar en hel vecka i Sverige görs avräkning med 7 dagar per vecka. Vid andra situationer ska avräkning göras med de dagar för vilka ersättning faktiskt betalats ut från det andra landet.

I Finland räknas enligt sjukförsäkringslagen vardagar som betalningsdagar, det vill säga i allmänhet 6 dagar i veckan (inklusive lördag). Om förmånen i det andra landet räknas i veckor drar man av 6 dagar per vecka från perioden med föräldradagpenning i Finland.

I Island har föräldrarna en självständig rätt till föräldraförmåner i tre månader var och tre månader utöver detta som de kan dela på det sätt de själva önskar. Det görs endast en avräkning för den person som har fått ersättning för samma period från ett annat nordiskt land.

Barseldagpenge (föräldrapenning) i Danmark beräknas på veckobasis utifrån antal arbetade timmar per vecka. Ur danskt perspektiv är det därför utan betydelse om man räknar med 5 eller 7 dagar per vecka. När den danska myndigheten får en förfrågan från ett annat land behöver

40 Rubriken och ingressen är ändrade i förhållande till bruttolistan (bilaga A). Rubrik på bruttolistan: Föräldraledighet beräknas/avräknas olika i länderna.

den veta om det andra landet beräknar sin ersättning enligt till exempel 5 eller 7 dagar per vecka.

I Norge betalas föräldrapenning ut för 5 dagar per vecka. Det sker ingen avräkning från den ena förälderns dagar om den andra föräldern har fått motsvarande föräldrapenning från ett annat nordiskt land för samma barn.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen anser inte att det är ett gränshinder att avräkning görs på olika sätt mellan de nordiska länderna, då reglerna i länderna är olika. Det är dock viktigt att information sprids till de nordiska socialförsäkringsinstitutionerna⁴¹ så att avräkning i förekommande fall kan ske på rätt sätt.

41 I Danmark är det Beskæftigelsesministeriet som är ansvarig för informationen och i Island ansvarar Vinnuálagastofnun (Arbejdsdirektoratet) för information om rätt till föräldraförmåner och -ledighet. I Finland är FPA ansvarig, i Norge Arbeids- og velferdsetaten och i Sverige Försäkringskassan.

7. Administrativa frågor

B25 (Gränshinder nr 12)

Långa handläggningstider i EU-ärenden⁴²

I de nordiska länderna varierar handläggningstiden för att besluta om social- och arbetslöshetsförsäkringsförmåner. I EU-ärenden kan handläggningstiden bli längre eftersom behörig institution kan behöva hämta in uppgifter från motsvarande institution i ett annat land. Detta kan ge försörjningssvårigheter för den enskilde.

Bakgrund

Expertgruppen konstaterar att långa handläggningstider är ett gränshinder som berör många. Det förorsakar ovisshet och försörjningssvårigheter för den enskilde. Den enskilde måste kanske ansöka om socialt bistånd för att kunna försörja sig under tiden som hon/han väntar på beslut om sina förmåner.

Inledningsvis handlade gränshindret om långa handläggningstider vid ansökan om sjukpenning eller för att utfärda intyg E 301 på NAV Internationalt. Expertgruppen ansåg att det inte var tillräckligt att behandla detta problem och att en generell kartläggning av handläggnings-tiderna i EU-ärenden borde göras. Gruppen beslutade sig för att göra interna förfrågningar i sina respektive myndigheter för att få reda på handläggningstiderna för internationella familjeförmåner, arbetslöshetsförmåner, pensioner, förmåner vid invaliditet och sjukdagpenning. Kartläggningen som gjordes under 2011 grundade sig på de uppfattningar som handläggarna hade eller myndigheternas egna uppgifter och visade sammanfattningsvis att handläggningstiderna i EU-ärenden ofta var betydligt längre än i enbart nationella ärenden. Kartläggningen redovisas i bruttolistan.

I både förordning 883/2004 och 987/2009 finns bestämmelser som betonar vikten av att medlemsstaternas myndigheter och institutioner samarbetar med varandra. I förordning 883/2004 står det i artikel 76.2 att medlemsstaternas myndigheter och institutioner ska bistå varandra som om de tillämpade sin egen lagstiftning och i artikel 2.2 i förordning 987/2009 betonas vikten av att institutionerna utan dröjsmål tillhandahåller eller utbyter alla uppgifter som är nödvändiga för att kunna fast-

⁴² Rubriken och ingressen är ändrade i förhållande till bruttolistan (bilaga A). Rubrik på bruttolistan: Långa handläggningstider vid ansökan om sjukpenning eller av E301 på NAV Utland.

ställa rättigheter och skyldigheter för den enskilde. För att samordningen ska fungera är det därför viktigt att varje medlemsland säkerställer att den information som ett annat land efterfrågar lämnas så snabbt som möjligt.

Det finns dessutom regler för provisorisk tillämpning av lagstiftning, beviljande av förmåner och beräkning av förmåner i artiklarna 6 och 7 i förordning 987/2009. Det finns ännu ingen större erfarenhet om hur dessa bestämmelser fungerar i praktiken. Mot bakgrund av tidigare erfarenheter kan man förvänta sig att även dessa bestämmelser om provisorisk tillämpning kommer att förutsätta bilateralt samarbete mellan nordiska institutionerna.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen anser att det är viktigt att institutionerna uppfyller kraven på gott samarbete mellan medlemsstaternas institutioner och att utan dröjsmål tillhandahålla den information som ett annat land behöver för att kunna fastställa den enskildes rättigheter.

Det är av yttersta vikt att institutionerna tillämpar artiklarna 6 och 7 i förordning 987/2009 om provisoriska beslut på det sätt som är avsett. Expertgruppen menar att länderna bör eftersträva en samsyn när det gäller hanteringen av dessa situationer.

Långa handläggningstider kan vara ett tecken på att det inte avsatts tillräckliga personalresurser till arbetet eller att arbetet inte är tillräckligt välorganiserat. Expertgruppen anser att det är viktigt att länderna avsätter tillräckliga resurser för att behandla internationella ärenden, och att man bör se till att internationella ärenden kan behandlas så snabbt som möjligt. I det sammanhanget är det viktigt med statistik för att effektivt kunna bedöma behovet av resurser och organisera arbetet. Expertgruppen anser därför att det är ett problem att det inte går att följa handläggningstider för samtliga typer av förmåner. Det är viktigt att alla länder beaktar statistikfrågan i utvecklingen och uppbyggandet av nationella EESSI-lösningar⁴³. Det är osäkert i vilken utsträckning EESSI-systemet kommer att tillhandahålla statistik om handläggningstider. Det är också osäkert om myndigheterna, och därmed den enskilda medborgaren, uppnår en vinst i form av kortare handläggningstider vid implementeringen av EESSI. Följaktligen kommer sannolikt speciella nationella lösningar krävas för att säkerställa tillgången till statistik.

43 Står för Electronic Exchange of Social Security Information

C. Arbetsmarknadsfrågor enligt artikel 7.2 i EU-förordningarna 492/2011 samt 1612/68 och/eller enligt EU-förordningarna 883/2004 och 987/2009 (och 1408/71 och 574/72)

C1 (Gränshinder nr 1A och 1B) Arbetspraktik i ett annat nordiskt land⁴⁴

Arbetspraktik kan inte genomföras i ett annat nordiskt land, eftersom den nationella arbetsmarknadslagstiftningen till stor del bygger på att praktik genomförs i hemlandet. En liknande frågeställning rör rätt till arbetspraktik för personer som kommer från andra nordiska länder.

Bakgrund

I Finlands och Sveriges fall är reglerna utformade så att arbetspraktik endast kan ske i ett annat land under förutsättning att anordnaren är en finsk respektive svensk juridisk person. I Sverige finns även regler om att arbetspraktiken, om det finns särskilda skäl, kan genomföras i Sveriges närområde. Med Sveriges närområde avses länder som gränsar till Sverige och länder som gränsar till Östersjön. Arbetsförmedlingens anvisning till program, såsom praktik, ska alltid vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad.

I Norge används arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ett sätt att bekämpa arbetslöshet på nationell nivå. Arbetsmarknadslagen anger därför att arbetsmarknadspolitiska åtgärder som huvudregel ska genomföras i Norge. Åtgärderna är utformade för och anpassade till möjligheten att kunna få arbete i Norge. I praktiken godkänns också gemen-

⁴⁴ Rubriken och ingressen är ändrade i förhållande till bruttolistan (bilaga A). Rubrikerna på bruttolistan: 1A Arbetsmarknadspraktik (för arbetslösa) i ett annat nordiskt land och 1B Arbetsmarknadspraktik för personer från andra nordiska länder.

samma europeiska åtgärder i andra EU/EES-länder. Det är den norska arbetsförmedlingen som avgör vem som ska prioriteras för att få ta del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Det finns flera orsaker till begränsningarna i Finland, Norge och Sverige. Myndigheterna måste kunna kontrollera anordnaren och förhållandena på praktikplatsen. Om anordnaren inte är en finsk, norsk respektive svensk juridisk person och har sin verksamhet i ett annat land finns begränsade möjligheter att utöva denna kontroll.

En annan anledning till begränsningen i Finland, Norge och Sverige är att försäkringsskyddet, till exempel olycksfallsförsäkringar, inte är anpassat för att gälla vid praktik utomlands. I både Finland och Sverige finns det ett statligt försäkringsskydd om deltagaren exempelvis skulle skada sig eller om han eller hon skulle vålla skador hos anordnaren. I Norge finns visserligen en olycksfallsförsäkring som även gäller när åtgärder anordnas utomlands, men den gäller inte vid arbetspraktik.

I Sverige kan anvisningen till arbetspraktiken under vissa omständigheter återkallas eller personen kan stängas av från rätten till arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen har begränsade möjligheter att följa upp och utöva kontrollfunktionen om arbetspraktiken genomförs hos icke-svensk anordnare i annat land.

I Danmark kan personer som huvudregel inte få ersättning för att genomföra arbetspraktik i ett annat land, såvida inte särskilda skäl finns. Den enda grupp som kan få arbetspraktik i ett annat land är personer som får sjukdagpenning, och har rätt till det under vistelse i utlandet. Begränsningen beror på att de danska myndigheterna måste kunna säkerställa vissa förhållanden under praktiken, bland annat att dansk arbetsmiljölagstiftning följs och att praktiken inte bidrar till snedvridningar i företagets konkurrenssituation.

I Island har myndigheterna ingen erfarenhet av gränshindret. Arbetsmarknadsåtgärder är verktyg för att bekämpa arbetslöshet på nationell nivå, och de är därför anpassade till isländska förhållanden. Nordiska medborgare har rätt att registrera sig som arbetssökande på arbetsförmedlingen och har rätt att ta del av arbetsförmedlingens service och stöd för att söka arbete. En person som är registrerad som arbetssökande kan få en anvisning av myndigheterna till arbetspraktik, precis som andra arbetssökande.

I Sverige kan Arbetsförmedlingen anvisa arbetsmarknadspolitiskt program, till exempel arbetspraktik, till en person som har rätt att arbeta i Sverige och har för avsikt att varaktigt bosätta sig i landet, efter att en arbetsmarknadspolitisk bedömning har gjorts. En anvisning får endast göras om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

Förslag till lösning av gränshindret

Reglerna kring arbetspraktik i de olika länderna är i huvudsak anpassade till nationella förhållanden och arbetsförmedlingarna i de olika länderna avgör vem som ska anvisas praktik. För att arbetspraktik ska kunna genomföras i ett annat land anser expertgruppen att det krävs ändringar av de nationella regelverken i de olika länderna. I samband med eventuella regeländringar skulle ett antal frågor, såsom kontroll, uppföljning och försäkringsskydd, behöva klargöras.

Vad gäller anvisningar till arbetspraktik för arbetssökande från andra länder kan arbetsförmedlingarna behöva göra vissa förtydliganden om hur regelverket ska tillämpas.

Preliminär version

C2 (Gränshinder nr 3)

Rätt till tjänstledighet för politiska uppdrag för en person som bor i ett land och arbetar i ett annat land⁴⁵

Den som bor i ett land och arbetar i ett annat har inte rätt till tjänstledighet för politiskt arbete i bosättningslandet. Detta kan vara ett hinder för att ta politiska uppdrag.

Bakgrund

I de olika länderna finns regler om att förtroendevalda har rätt att få tjänstledigt från arbetet för att utföra politiskt arbete som de har valts till. Det finns dock endast rätt till ledighet för att utföra politiskt arbete som en person har valts till i arbetslandet. En gränsarbetare som blir förtroendevald i sitt bosättningsland har således inte motsvarande rätt till tjänstledighet för att utföra sitt politiska arbete.

Island har ingen särskild lagstiftning om rätt till tjänstledigt från arbetet för förtroendevalda och har heller inte många gränsarbetare. Problemet anses därför inte relevant för Island.

Problemet har inte tagits upp på nationell nivå i något av länderna. Detta kan förklaras med att det inte är så många gränsarbetare som blir förtroendevalda i bosättningslandet, men det kan också vara så att arbetsgivarna beviljat tjänstledighet även i fall då lagstiftningen inte kräver det.

I Sverige behandlas frågan i utredningen om den kommunala demokratins funktionssätt (dir. 2010:53). Kommittén ska kartlägga behovet av nya regler för tjänstledighet om en enskild har ett förtroendeuppdrag i ett annat land. Det är först om det faktiskt går att se om detta medför ett problem i praktiken som frågan kommer hanteras lagstiftningsvägen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2012.

Förslag till lösning av gränshindret

För att lösa gränshindret måste länderna ändra på sina lagar och regler så att rätten till att få tjänstledigt från arbetet för att utföra politiska uppdrag också omfattar arbetstagare som blir förtroendevalda i bosättningslandet.

⁴⁵ Rubriken är ändrad i förhållande till bruttolistan (bilaga A). Rubrik på bruttolistan: Rätt till tjänstledighet för politiska uppdrag för gränspendlare.

C3 (Gränshinder nr 6)

Bidrag till resor till anställningsintervjuer över gränserna är inte möjliga

Arbetssökande kan få bidrag till resor för anställningsintervju inom landet, men inte till resor för anställningsintervju i andra länder.⁴⁶

Bakgrund

För att främja de arbetssökandes geografiska mobilitet kan arbetssökande i Sverige, Norge och Finland få bidrag till resor till anställningsintervjuer. De arbetssökande måste uppfylla vissa villkor för att få rätt till ett sådant bidrag, och det är arbetsmarknadsmyndigheterna i det enskilda landet som bedömer vem som ska ges prioritet för ett bidrag. I Island ges inte bidrag till resor till anställningsintervjuer.

I Finland ges enbart bidrag till resor till anställningsintervjuer i Finland, och nationella regler begränsar möjligheten att få bidrag till resor till andra länder. Arbetssökande i Norge och Sverige kunde tidigare bara få bidrag till resor till anställningsintervjuer inom landet, men de kan nu också få bidrag till resor till ett annat EU/EES-land. I Danmark är det upp till den enskilda kommunen att fastställa närmare riktlinjer för möjligheten att få bidrag till resekostnader kopplade till arbetssökande och bedöma vem som ska få sådant bidrag. Det finns inga hinder för att en kommun ska kunna ge bidrag för resekostnader till anställningsintervjuer i andra länder.

Europeiska kommissionen har anfört att tidigare praxis i Sverige om att endast bevilja mobilitetsfrämjande bidrag till resor inom Sverige står i strid med den EU-rättsliga likabehandlingsprincipen. Förhållandet till EU-rätten utvärderades också i utredningen Flyttningsbidrag och unionsrätten (SOU 2010:26), där samma slutsats drogs och att nämnda praxis innebar ett hinder för fri mobilitet för arbetskraften. Sverige har från och med den 1 februari 2011 ändrat reglerna så att Arbetsförmedlingen kan bevilja flyttningsbidrag för intervjuresor, bohagstransport och pendlingsstöd inom hela EU/EES-området och Schweiz. Mot bakgrund av den svenska utredningen har också de norska myndigheterna slopat tidigare norsk praxis att endast ge bidrag för resor till anställningsintervjuer i Norge, då den inte är i linje med EU-rätten. Norge antog den 12 augusti 2011 en ny bestämmelse om mobilitetsfrämjande resestöd till arbetssökande, där det framgår att det kan ges bidrag till arbetssökande även för resor till andra EU/EES-länder. Den nya bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2012.

⁴⁶ Ingressen är ändrad i förhållande till bruttolistan (bilaga A)

Förslag till lösning av gränshindret

Gränshindret är löst för Sveriges och Norges del.

För att gränshindret ska lösas i Finland och Danmark måste man ändra i de nationella reglerna så att det kan ges bidrag till arbetssökande för resor till anställningsintervjuer i andra länder.

Preliminär version

Frågor som inte innebär gränshinder

C4 (Gränshinder nr 2)

Möjlighet för gränsarbetare att få arbetslöshetsersättning vid tjänstledighet för studier⁴⁷

Arbetstagare som är bosatta i Sverige med anställning i Danmark kan inte få ersättning under tjänstledighet för studier (uddannelseorlov), från den danska arbetslöshetskassan på samma sätt som kollegor bosatta i Danmark.

Bakgrund

Danmark har tidigare haft ett system som innebar att man kunde få stöd från en dansk arbetslöshetskassa under studieledighet (uddannelsesorlov). Detta system har emellertid inte funnits under de senaste 8–9 åren.

I Danmark kan personer som studerar få SVU (statens voksen uddannelsestøtte, statligt stöd till vuxenutbildning) och VEU (voksen- og efteruddannelsestøtte, stöd till vuxen- och fortbildning). Det finns inget krav på att personen måste ha varit bosatt i Danmark för att få detta bidrag. Det räcker att personen har arbetat för en dansk arbetsgivare med ett danskt CVR-nummer (centralt virksomhedsregistreringsnummer, företagsregistreringsnummer). Pendlare från exempelvis Malmö, som arbetar i Köpenhamn, kan därmed använda sig av stödsystemen. Det finns inga krav på att man ska vara medlem i en dansk arbetslöshetskassa för att kunna få dessa bidrag.

De övriga nordiska länderna har inga system som innebär att man kan få bidrag från arbetslöshetskassan (arbetslöshetsunderstöd) under studieledighet.

Förslag till lösning av gränshindret

Expertgruppen kan inte se att det föreligger ett sådant gränshinder som beskrivs i och med att det tidigare systemet med bidrag från en dansk arbetslöshetskassa under studieledighet (uddannelsesorlov) inte har funnits under de senaste 8–9 åren.

⁴⁷ Rubriken och ingressen är ändrade i förhållande till bruttolistan (bilaga A). Rubrik på bruttolistan: Möjlighet till ersättning för vidareutbildning för gränspendlare.