

Remissvar avseende SOU 2011:74 I gränslandet – Social trygghet vid gränsarbete i Norden

Sammanfattning

IAF tillstyrker förslaget om höjd åldersgräns för att bli medlem i en arbetslöshetskassa för de som omfattas av förordning (EG) nr 883/2004.

IAF tillstyrker förslaget om retroaktivt inträde i en arbetslöshetskassa för de som omfattas av förordning (EG) nr 883/2004. IAF anser dock att förslaget bör kompletteras så att skyddsregleringen även täcker sådana avbrott i medlemskapet som inträffar när någon lämnar svensk försäkring för att arbeta i ett annat land.

IAF instämmer inte med kommitténs förslag till lösning när det gäller möjligheten att behålla nivån i aktivitetsstödet för den som återinträder i vissa arbetsmarknadspolitiska program. Det beror på att IAF ifrågasätter om den nuvarande rättspraxisen är förenlig med EU-rätten på området. Rättspraxisen innebär att den som behåller sitt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa vid arbete i ett annat land kan få rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning i Sverige.

IAF vill även framhålla att när EESSI-systemet är igång ska även kompletteringar av information mellan medlemsländerna ske elektroniskt.

4.2 Gränshinder där arbete pågår med att lösa dem

4.2.2 Oklart vilken personkrets som omfattas av femårsregeln i den nordiska konventionen

IAF anser precis som kommittén att det är viktigt att frågan om vilken personkrets som ska omfattas av femårsregeln i artikel 12 i den nordiska konventionen förtydligas.

4.2.4 Arbetskrav i Norge förhindrar rätt att tillgodoräkna sig tidigare arbete i Sverige i arbetslöshetsförsäkringen

Arbetskravet för att få sammanlägga arbets- och försäkringsperioder i Norge är upphävt sedan den 12 oktober 2011. Detta innebär att en medborgare från ett annat land som tar en anställning i Norge kan få lägga samman arbets- och försäkringsperioder från det andra landet om de blir arbetslösa efter att ha arbetat i Norge en dag.

4.3 Gränshinder som bedöms kunna undanröjas eller reduceras på annat sätt än genom rättslig reglering

4.3.1 Otydligt i vilket lands arbetslöshetskassa gränsarbetare bör vara med

I) Den som bor i Sverige och arbetar i ett annat nordiskt land

Artikel 11 i förordning (EG) nr 883/2004¹ anger att personer endast ska omfattas av en medlemsstats lagstiftning och att det som huvudregel är lagstiftningen i det land där han eller hon arbetar. Ett undantag finns i artikel 11.3 a i förordning (EG) nr 883/2004 där det framgår att en person som får arbetslöshetsersättning enligt artikel 65 enligt lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt omfattas av den medlemsstatens lagstiftning.

Detta innebär att en gränsarbetare omfattas av arbetslandets lagstiftning under tiden han eller hon arbetar och när gränsarbetaren blir helt arbetslös omfattas han eller hon av bosättningslandets lagstiftning.

Frågan om fortsatt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa vid arbete utomlands har prövats av Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen). Eftersom personen hade fortsatt att betala medlemsavgifter till arbetslöshetskassan och varken hade blivit utesluten eller hade utträtt ur arbetslöshetskassan ansåg Regeringsrätten att personen hade behållit medlemskapet i sin svenska arbetslöshetskassa under den tiden då personen hade arbetat i ett annat EU-land. Regeringsrätten konstaterade att reglerna om rätten till medlemskap i en arbetslöshetskassa var en associationsrättslig fråga som inte omfattades av EU-rätten. Domstolen uttalade även att de svenska reglerna om medlemskap var konstruerade så att det inte fanns något hinder för den enskilde att vara medlem även om medlemskapet av någon anledning inte skulle medföra rätt till försäkringsskydd. (RÅ 2008 ref 90, mål nr 494-08).

Frågan om behållet medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa under oförsäkrat arbete i Danmark ger rätt till inkomstrelaterad ersättning har tagits upp i ett antal efterföljande avgöranden. Kammarrätterna har följt principerna i Regeringsrättens avgörande om rätten att behålla medlemskapet i en svensk arbetslöshetskassa vid arbete i ett annat land, se bland annat Kammarrätten i Stockholms dom den 29 januari 2009 i mål nr 5115-07, dom den 13 februari 2009 i mål nr 6612-07 och dom den 16 mars 2009 i mål nr 450-07 samt Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 november 2009 i mål nr 5671-08.

Nuvarande rättspraxis i Sverige innebär att den som behåller sitt medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa, utan att omfattas av arbetslöshetsförsäkringen i arbetslandet, kan få rätt till inkomstrelaterad ersättning vid arbetslöshetskassans efterföljande prövning i Sverige. Detta medför i sin tur att personen riskerar att gå miste om sin rätt till arbetslöshetsersättning i arbetslandet. Det kan, precis som kommittén nämner, inträffa om personen flyttar till arbetslandet. IAF vill

¹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

komplettera med att detta även kan inträffa om personen blir periodvis eller delvis arbetslös. Det beror på att den personen ska omfattas av arbetslandets lagstiftning enligt artikel 65.1 i förordning (EG) nr 883/2004.

I betänkandet ifrågasätts om det är rimligt att en gränsarbetare kan välja att vara oförsäkrad i arbetslandet och ändå få tillgång till den svenska inkomstbortfallsförsäkringen. Vidare konstateras att detta är en fråga som bör beaktas vidare i samband med översynen av vilka villkor som ska gälla i arbetslöshetsförsäkringen (s. 77).

Till detta kan fogas att den nuvarande rättspraxisen innebär en tillämpning av medlemsvillkoret som kan riskera att hamna i konflikt med regleringen i artikel 11 i förordning (EG) nr 883/2004.

I likhet med äldre sekundärrätt² innehåller förordning (EG) nr 883/2004 regler för bestämmande av tillämplig lagstiftning för den som omfattas av dess personkrets. Dessa bestämmelser får anses utgöra ett fullständigt system av lagvalsregler som får den verkan att den nationella lagstiftaren undandras behörigheten att fastställa omfattningen av och villkoren för tillämpningen av den nationella lagstiftningen, både i fråga om den personkrets på vilken den är tillämplig och i fråga om dess territoriella tillämpningsområde (se t.ex. EG-domstolens dom den 11 november 2004 i mål C-372/02, punkt 18).

Detta utgör, enligt IAF:s uppfattning, ytterligare ett skäl att ändra den svenska lagstiftningen, så att det inte blir möjligt för en gränsarbetare att vara oförsäkrad i arbetslandet och ändå få tillgång till den svenska inkomstbortfallsförsäkringen. På så sätt säkerställs att svenska regler om medlemsvillkor fullt ut harmonierar med EU-rätten.

II) Den som bor i Sverige och växelvis arbetar eller är arbetslös i Sverige och i ett annat nordiskt land

IAF konstaterar att det svenska regelverket med medlemskap baserat på kalendermånader inte är anpassat till denna typ av rörlighet på arbetsmarknaden. IAF anser därför att Sverige inte kan lösa problemet på annat sätt än genom ändring i den svenska lagstiftningen.

4.3.2 Otillräcklig information i intyg från Norge då personen haft arbetsavklaringspeng

Den Administrativa kommissionen har skjutit upp övergångsperioden för när det elektroniska utbytet av sociala trygghetsuppgifter, EESSI-systemet³, ska vara i bruk mellan medlemsländerna till den 30 april 2014⁴.

² Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

³ Electronic Exchange of Social Security Information.

⁴ BESLUT nr E3 av den 19 oktober 2011 om övergångsperioden enligt artikel 95 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009.

IAF vill även framhålla att när EESSI-systemet är igång ska även kompletteringar av information mellan medlemsländerna ske elektroniskt.

4.4 Gränshinder som bedöms möjliga att lösa genom rättslig reglering

4.4.1 Hinder att bli medlem i en arbetslöshetskassa efter 64 års ålder

IAF tillstyrker förslaget.

4.4.2 Kortare avbrott i medlemskap i arbetslöshetskassa förhindrar att ersättning betalas ut enligt inkomstbortfallsförsäkringen

I praxis krävs tolv månaders sammanhängande medlemskap för att få rätt till inkomstrelaterad ersättning. Under de tolv månaderna kan det inträffa avbrott i medlemskapet både när en person lämnar Sverige och när en person kommer tillbaka till Sverige. IAF konstaterar att utredningens förslag endast delvis löser problemet med avbrott i medlemsperioden eftersom förslaget endast omfattar avbrott som inträffar vid återkomsten till Sverige. Avbrott i medlemskapet som inträffar när någon lämnar svensk försäkring för att arbeta i ett annat land omfattas däremot inte av förslaget.

IAF vill även förtydliga att förslaget innebär att en person som har arbetat i ett annat land och ansöker om medlemskap vid samma datum som en person som enbart har arbetat i Sverige kommer att uppfylla medlemskapet och eventuellt få inkomstrelaterad ersättning en månad tidigare än den som har arbetat i Sverige. Den som har arbetat i ett annat land gynnas därför i förhållande till den som enbart har arbetat i Sverige.

Vid en samlad bedömning anser IAF att fördelarna med förslaget överväger nackdelarna. Förslaget bör dock kompletteras så att skyddsregleringen även täcker sådana avbrott i medlemskapet som inträffar när någon lämnar svensk försäkring för att arbeta i ett annat land.

4.4.4. Hinder för personer som återinträder i vissa arbetsmarknadspolitiska program att bibehålla nivån i aktivitetsstödet på grund av svårigheter att åter bli medlem i en svensk arbetslöshetskassa efter arbete utomlands

IAF har redan i detta yttrande ifrågasatt om den nuvarande rättspraxisen när det gäller behållet medlemskap i en svensk arbetslöshetskassa vid arbete i ett annat land är förenlig med EU-rätten. Till följd av detta anser IAF att kommitténs förslag till lösning är mindre lämplig.

IAF anser att det istället bör föras in ett undantag i förordningen om aktivitetsstöd som innebär att den som återinträder i garantierna efter kortare arbete i ett annat land ska få samma belopp som deltagaren skulle ha fått om han eller hon inte hade lämnat garantin, oberoende av medlemskapet i en arbetslöshetskassa. I fråga om ekonomiska konsekvenser innebär detta ingen skillnad mot det förslag som förs fram i utredningen.

I detta ärende har Anne-Marie Qvarfort beslutat. Mona Karlsson har varit föredragande. I arbetet har även Parhena Hantzaridou deltagit. I den slutliga handläggningen av detta ärende har också Lars Seger deltagit.

Anne-Marie Qvarfort

Mona Karlsson