

Juridiska fakultetsstyrelsen  
Professor Titti Mattsson  
Universitetsadjunkt Martina Axmin

## Remiss: Promemorian Åtgärder för att mildra konsekvenserna på det sociala området vid ett avtalslöst brexit

S2019/00206/SF

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professor Titti Mattsson och universitetsadjunkt Martina Axmin.

### Övergripande synpunkter

Juridiska fakultetsstyrelsen ställer sig i huvudsak positiv till tanken att med en tillfällig lagstiftning mildra konsekvenserna på det sociala området vid ett eventuellt avtalslöst brexit. Eftersom frågorna är komplexa och konsekvenserna svåröverskådliga är det dock väsentligt att de situationer som en sådan lag kan ge upphov till utreds kontinuerligt.

Med all respekt för att frågan har blivit akut angelägen präglas såväl promemorian som möjligheten att ge genomarbetade remissynpunkter av den mycket korta remisstiden. Nedan följer dock allmänna synpunkter på lagförslagen som behöver beaktas. Därefter kommenteras ett antal föreslagna paragrafer.

Det bör noteras att lagförslaget som det är formulerat kommer att omfatta alla som har utövat sin rätt till fri rörlighet inom EU, dvs oavsett medborgarskap. Det innebär att både unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare kommer att omfattas. Sistnämnda omfattas i dag av förordning 883/04 (förordningen) med stöd av förordning 859/03. Konsekvenserna av att lagen enligt förslaget får ett så brett tillämpningsområde har inte berörts närmare. Genom lagförslaget ges nu möjlighet för tredjelandsmedborgare och andra EU-medborgare som hittills befunnit sig i Förenade kungariket att flytta till Sverige och tillgodoräkna sig intjänade försäkrings-, anställnings- eller bostadsperioder.

Innehållet i lagförslaget utgörs i flera delar av en direkt överföring av grundläggande principer från förordningens inledande avdelning. I förordningen modifieras sedan dessa principer på mycket olika sätt för olika förmåner. Motsvarande modifieringar synes emellertid inte ha införts i den svenska lagen. En närmare analys av detta förhållande går inte att återfinna i promemorian och behöver problematiseras. I det följande behandlas de enskilda bestämmelserna närmare.

### Enskilda bestämmelser

2§

Den föreslagna paragrafen stadgar att begrepp och uttryck som används i lagförslaget ska ha samma betydelse som i socialförsäkringsbalken (SFB) och i förordningen. Det är emellertid problematiskt att direktöverföra begreppsdefinitioner på detta sätt, eftersom Sverige och EU klassificerar ett antal svenska förmåner olika. Den svenska föräldrapenningen har exempelvis i en EU rättslig kontext gett upphov till problem just vad gäller en sådan klassificering. EU anser att den svenska föräldrapenningen ska klassificeras som en familjeförmån enligt kapitel 8 i förordningen ( jfr C-275/96 *Kuusijärvi*). Numera anser Försäkringskassan att den svenska föräldrapenningen är en förmån vid moderskap/faderskap och samordnar förmånen enligt första kapitlet i förordningen. Ett annat exempel är förmånerna omvårdnadsbidrag (tidigare vårdbidrag), som i socialförsäkringsbalken är placerad under familjeförmåner respektive merkostnadsersättning (tidigare handikappersättning), som är placerad under förmåner vid funktionshinder. Dessa båda förmåner klassificeras enligt EU-rätten som förmåner vid sjukdom (se mål C-299/05). Detsamma gäller sjuk- och aktivitetsförmåner. Som noteras i promemorian klassificeras dessa förmåner i en nationell kontext som en förmån vid sjukdom och i en EU-rättslig kontext som en förmån vid invaliditetsförmåner. Hur en förmån klassificeras får, enligt förordningen, betydelse för vilket land som blir ansvarig för att utge den aktuella förmånen. Definitionerna i den föreslagna andra paragrafen är alltså oklara i sin nuvarande utformning. Frågan berörs inte heller i promemorian.

### 3§

Föreliggande bestämmelse är svårt att se den praktiska betydelsen av. Möjligen skulle den kunna vara tillämplig vid bedömningen om rätt till livränta och arbetsskadan har inträffat i Förenade kungariket. Detta behöver utredas ytterligare.

### 4§

I svensk rätt har vi få förmåner där det krävs viss kvalificering. Det som kan bli aktuellt är 240-dagars villkoret för att få föräldrapenning på sjukpenningnivå.

Under 5.3 i promemorian nämns pensionsförmåner som exempel på en förmån där det kan bli aktuellt att möjliggöra sammanläggning av intjänade perioder med intjänande i Sverige för att uppfylla förmånsvillkor. Förordningens regler när det gäller att kunna tillgodoräkna sig intjänade pensionsrättigheter är komplexa. Fördelningen av utbetalningen staterna emellan kopplas till den tid som en pensionär förvärvat arbetat i respektive land (vilket benämns *pro rata*). Den grundläggande regeln om fördelning av pension finns i artikel 50 i förordningen. Pensionen för en migrerande arbetstagare utgörs inte av en pension, utan av alla medlemsstaters pensioner totalt sett. Här uppkommer frågan vad det innebär för personer som har intjänade perioder i Förenade kungariket, dvs. vad är det som ska slås samman, den arbetade tiden eller inkomsten. Om det sistnämnda gäller uppkommer frågan hur inkomsten ska beräknas (mål C-257-10 *Bergström* som gällde den svenska sjukpenninggrundande inkomsten). Bestämmelsen bryter alltså ut en del av ett mycket detaljerat system som finns i EU-förordningen. Det leder till att den blir svårtillämpad och svår att förutse konsekvenserna av, eftersom förordningen inte på ett naturligt sätt kan användas som en sekundär rättskälla. Eftersom bestämmelsen berör ett stort antal personer är det särskilt problematiskt att detta inte tydliggörs.

## 5§

I denna paragraf fastslås att exportabilitetsprincipen ska gälla. Här uppkommer frågan om denna ska gälla även situationen då Sverige är skyldigt att utge familjeförmåner som sekundärt ansvarig enligt kapitel 8.

Även här har det betydelse hur Sverige klassificerar den svenska föräldrapenningen. Enligt ett EU-rättsligt synsätt är den en familjeförmån, och familjemedlemmar som inte omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet har rätt att ta del av föräldrapenningen med stöd av art. 67 i förordningen. Det innebär alltså att dessa familjemedlemmar kommer kunna att fortsatt få utbetalt svensk föräldrapenning. Det behöver klargöras om under vilka förutsättningar som exportabilitetsprincipen fortsatt ska gälla för denna förmån.

Paragrafen stadgar att förmånen ska minskas med motsvarande förmån som utges från Förenade kungariket. Fråga uppkommer hur detta rent praktiskt ska gå till. Förordning 987/2009, den s.k. tillämpningsförordningen, som innehåller bestämmelser om kontakten mellan medlemsländerna, kommer inte att vara tillämplig i förhållande till Förenade kungariket. Det innebär alltså att det administrativa samarbetet upphör och det finns ingen skyldighet för Förenade kungariket att vara Sverige behjälplig med att utreda om motsvarande förmån utges. Här kan förväntas stora svårigheter att inhämta uppgifter.

## 6§

Begreppet vårdförmåner ska enligt 2 § lagförslaget ha samma betydelse som i förordningen. I begreppet vårdförmåner enligt förordningen ryms, utöver art. 19 (tillfällig vård) och art. 20 (planerad vård), även situationen när Sverige är ansvarigt för vårdkostnader som uppkommer för en person bosatt i ett annat EU-land. Det innebär att Sverige kommer att fortsatt få betala för hälso- och sjukvård som pensionärer med (delvis eller hel) svensk pension boendes i Förenade kungariket erhåller. Denna situation kommer rimligen att innebära stora statsekonomiska konsekvenser, men berörs inte i promemorian. Assistansersättning klassificeras idag som en vårdförmån enligt förordningen och omfattas därför också av den föreslagna bestämmelsen.

### Avslutande synpunkter

Även om tiden för framtagande av en tillfällig lag har varit knapp är det uppenbart att det inte har funnits tillräcklig tid att tillräckligt bereda de komplexa frågor som ett avtalslöst brexit innebär på socialförsäkringens område. Det går inte att överblicka konsekvenserna om lagen genomförs i sin nuvarande utformning. Utan en omfattande ytterligare analys av i vart fall de frågor som påpekats ovan avstyrker Juridiska fakultetsstyrelsen att förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Enligt delegation

Titti Mattsson

Martina Axmin