

2017-01-27

Socialdepartementet

SO:s yttrande över:

EU-kommissionens förslag om ändringar i Europa- parlamentets och rådets förordning 883/04 och 987/09

SO har getts möjlighet att yttra sig över EU-kommissionens förslag på revidering av EU-förordning 883/04.

Artikel 13

In Article 13, the following paragraph 4a is inserted after paragraph 4

“A person who is receiving unemployment benefits in cash from one Member State and who is simultaneously pursuing an activity as an employed or self-employed person in another Member State shall be subject to the legislation of the Member State paying the unemployment benefits.”

SO är positiv till att kommissionen vill införa en ny bestämmelse i artikel 13 som ska gälla för personer som erhåller arbetslöshetsersättning från en medlemsstat och *samtidigt* utför deltidsarbete i en annan medlemsstat. SO:s uppfattning är att den nya bestämmelsen bör kunna tillämpas i situationer när en inflyttad person enligt artikel 64a hänvisas att ansöka om förmåner i sitt tidigare arbetsland. Att kommissionen har beslutat att skriva in Administrativa kommissionens rekommendation U1 som en regel i förordning 883/04 välkomnas. SO tror att den nya lagvalsbestämmelsen kommer att underlätta för medlemsländerna att snabbare fatta beslut om tillämplig lagstiftning.

SO anser dock att det är viktigt att det förtydligas, helst i tillämpningsförordning 987/09, vad som menas med kravet om att den sökande erhåller

arbetslöshetsersättning i ett medlemsland och *samtidigt* arbetar i ett annat medlemsland.

Anta att en person erhåller arbetslöshetsersättning i ett land och har en sysselsättning på 50 % i ett annat land. Personen får varje vecka ut 2,5 ersättningsdag från a-kassan och arbetar 4 timmar per dag måndag till fredag. SO uppfattar det som att kravet på samtidighet är uppfyllt i detta fall.

Anta att situationen är samma som ovan men att personen endast arbetar två dagar totalt 20 timmar per vecka. Anställningen är på 50 %. SO utgår även här från att kravet är uppfyllt.

Anta att personen i situation två har en timanställning och inte är garanterad någon arbetstid. Personen får då ersättning vissa dagar i vecka och arbetar andra dagar i veckan. SO ställer sig frågande till om kravet då är uppfyllt.

SO ställer sig också frågande till om kravet på samtidighet är uppfyllt om det uppstår avbrott i arbetet, t ex på grund av att en timanställd inte erbjuds arbete under en viss tid.

SO har i övrigt inget att erinra.

Artikel 61

Special rules on aggregation of periods of insurance, employment or self-employment

1. Except in the cases referred to in Article 65 (2), the application of Article 6 shall be conditional on the person concerned having most recently completed a period of at least three months of insurance, employment or self-employment in accordance with the legislation under which the benefits are claimed.
2. Where an unemployed person does not satisfy the conditions for the aggregation of periods in accordance with paragraph 1 because the total duration of his or her most recently completed periods of insurance, employment or self-employment in that State is less than three months that person shall be entitled to unemployment benefits in accordance with the legislation of the Member State where he or she had previously completed such periods under the conditions and subject to the limitations laid down in Article 64a.

SO är positiv till att innehållet i artikel 61 förenklas då det krävs ett tydligt regelverk kring hur sammanläggningsprincipen ska tolkas när det gäller arbetslöshetsförmåner. SO är dock tveksam till det föreslagna arbetskravet om tre månader. SO befävar att ett högt arbetskrav kan leda till att en migrerande arbetstagare kan komma att hamna i ett sämre läge än en nationell

arbetsökande. Det är problematiskt om balansen mellan likabehandling och skydd för den som nyttjar rätten till fri rörlighet rubbas. Samordningssystemet måste vara legitimt ur ett likabehandlingsperspektiv.

SO tolkar nu gällande bestämmelse som att en inflyttad person som direkt utfört arbete i Sverige oavsett arbetes omfattning eller längd har rätt att sammanlägga perioder från ett tidigare arbetsland. SO anser att det är en lämplig nivå på ett arbetskrav för rätt till sammanläggning. En sådan nivå skulle medföra en likabehandling mellan inflyttade och nationella arbetsökanden och skulle inte utgöra hinder för den fria rörligheten.

SO har ingen kännedom om att regeln har missbrukats i samband med att en inflyttad person har arbetat i Sverige och därefter – genom sammanläggning av perioder från tidigare arbetslandet - beviljats svensk arbetslöshetsersättning.

SO anser inte heller att risken för missbruk påverkas av arbetskravets omfattning så länge som den kontroll som utförs i den behöriga medlemsstaten är lika noggrann som i nationella ärenden.

SO tror därtill att den föreslagna regeln kommer att skapa nya tolkningsproblem mellan medlemsländerna, ökad administration hos ländernas behöriga institutioner samt ett stort informationsbehov hos den migrerande arbetstagaren. Dessutom missgynnar regeln den som utnyttjar den fria rörligheten.

Om förslaget på tre månaders arbetskrav antas anser SO att det är viktigt att det i tillämpningsförfordningen 987/09 förtydligas om arbetskravet kan uppfyllas med heltidsarbete alternativt deltidsarbete samt om det kan vara glapp mellan arbetstillfällena eller om arbetsperioden ska vara sammanhängande.

Enligt den nya artikel 61.1 kan tremånaderskravet även uppfyllas med hjälp av försäkringstid. SO anser att begreppet försäkringstid måste definieras. Enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) kan två månader med föräldrapenning eller värnplikt jämföras med arbetad tid och ingå i ett arbetsvillkor. SO ställer sig därför frågande till om sådan tid kan användas för att uppfylla tremånaderskravet och kombineras med en månads arbete.

Om en inflyttad person inte uppfyller tremånaderskravet anges det i den nya artikel 61.2 att den sökande blir berättigad till arbetslöshetsersättning i det medlemsland där han/hon *tidigare fullgjorde sådana perioder* som anges i artikeln. SO anser att det är oklart vad som menas med bestämmelsen. Anta att en person som varit bosatt och arbetat i Sverige i sex månader, får en månads arbete i Spanien och därefter flyttar till Tyskland och arbetar där en månad.

SO uppfattar art 61 (2) att med fullgjorde sådana perioder avses perioder med försäkrad och arbetad tid. Av bestämmelsen framgår inte något krav på omfattning. SO uppfattar också art 64 a som att det är den medlemsstat vars lagstiftning som den sökande senast omfattades av som är behörig. Om detta är rätt uppfattat innebär bestämmelsen att ansökan om ersättning ska till Spanien då det är det land som personen senast var försäkrad och arbetade i. SO uppfattar det också som att det är Spanien som ska pröva rätt till ersättning och stå för kostnaderna.

SO ställer sig frågande till vad som händer om sökande inte har utfört tillräckligt mycket arbete för att kunna erhålla arbetslöshetsersättning i Spanien. I vårt exempel finns ett upparbetat arbetsvillkor i Sverige och SO anser det dock oklart om detta kan användas och vem som i sådana fall ska stå för kostnaden.

SO:s ståndpunkt är därmed att det inte finns något behov av att höja arbetskravet för rätt till sammanläggning.

Artikel 62

Kommissionen har valt att inte föreslå några ändringar i denna artikel. SO anser dock att artikeln bör ändras så att den behöriga institutionen vid fastställande av förmåner får tillämpa de regler som föreskrivs i medlemsstatens nationella lagstiftning om det är förmånligare.

Om den nationella lagstiftningen är mer gynnsam än gemenskapsrätten innebär det att den enskilde kan missgynnas i och med att han/hon utnyttjar sin rätt till fri rörlighet. SO anser att det inte är rimligt att en gemenskapsbestämmelse får företräde framför en mer gynnsam nationell bestämmelse. Konsekvensen kan bli att medborgare avstår från att utnyttja sin rätt till fri rörlighet vilket står i strid med ett av EU:s huvudmål, nämligen att avskaffa de hinder som finns för personer att utnyttja sin rätt till de grundläggande friheterna.

Kammarrätten i Stockholm har i dom, mål nr 7015-10 funnit att den sökandes dagsförtjänst ska baseras enbart på den yrkesinkomst som han/hon hade vid sitt senaste arbete som egenföretagare i Sverige. Domstolen finner att dagsförtjänsten ska räknas enligt artikel 62.1-2 i 883/04 och att det inte går att tillämpa den skyddsregel som finns i 37 a § ALF. Kammarrätten konstaterar dessutom att i detta ärende medför unionsrätten att den sökande missgynnas jämfört med den som enbart har arbetat i Sverige och som därför kan utnyttja bestämmelsen i 37 a § ALF.

Domen medför att gemenskapsrätten får företräde framför mer gynnsam nationell lagstiftning när det gäller tillämpningen av de svenska skyddsreglerna.

I den svenska arbetslöshetsförsäkringen finns även andra skyddsregler – 27a och 30 §§ ALF – som i nuläget inte heller kan tillämpas i ett sammanläggningsärende.

Artikel 64

Article 64 is amended as follows:

- a) In paragraph 1 (c) the word "three" shall be replaced by "six" and the words "of three months up to a maximum of six months" shall be replaced by the words "of six months up to the end of the period of that person's entitlement to benefits";
- b) In paragraph 3, the word "three" shall be replaced by "six" and the words "a maximum of six months" shall be replaced by the words "the end of the period of entitlement to benefits".

SO är positiv till förslaget att exportperioden förlängs.

Artikel 64a i huvudförordning 883/04 och artikel 55a i tillämpningsförordning 987/09

SO väljer att behandla båda artiklarna 64a och 55a samtidigt eftersom artikel 55a förklarar hur kommissionen anser att den nya artikel 64a ska tillämpas.

Artikel 64 a

Special rules for unemployed persons who moved to another Member State without fulfilling the conditions of Article 61 (1) and Article 64

In the situations referred to in Article 61 (2), the Member State to whose legislation the unemployed person was previously subject shall become competent to provide unemployment benefits. They shall be provided at the expense of the competent institution for the period laid down in Article 64 (1) (c), if the unemployed person makes himself/herself available to the employment services in the Member State of most recent insurance and adheres to the conditions laid down under the legislation of that Member State. Article 64 (2) to (4) shall apply mutatis mutandis.

Artikel 55 a
Obligation of employment service of the Member State of most recent insurance

In the situation referred to in Article 61 (2) of the basic Regulation, the institution of the Member State of most recent insurance shall immediately send a document to the competent institution of the Member State of previous insurance containing: the date on which the person concerned had become unemployed, the period of insurance, employment or self-employment completed under its legislation, the relevant circumstances of the unemployment likely to affect entitlement to benefits, the date of registration as unemployed person and their address.

SO är positiv till att det införs en specialbestämmelse för inflyttade personer som vid arbetslöshet inte uppfyller arbetskravet i det senaste arbetslandet.

Bestämmelserna innebär att lagvalet kommer att växla. Under den tid svensk ersättning utbetalas gäller svensk lagstiftning men om personen t.ex. under exportperioden får ett heltidsarbete i det andra landet skiftar lagvalet eftersom personen börjar omfattas av arbetslandets lagstiftning. SO anser att det är oklart vad som gäller om arbetet är kortvarigt och den sökande därefter fortfarande inte uppfyller arbetskravet. Tveksamheten består i huruvida den sökande återigen ska ansöka om svensk ersättning och en ny exportperiod eller om nationell lagstiftning kommer att gälla.

I artikel 64a finns ett villkor att en arbetslös person endast har rätt till ersättning i det tidigare arbetslandet om hen har anmält sig som arbetssökande på arbetsförmedlingen i den medlemsstat där hen senast var försäkrad. SO anser att det behöver förtydligas vad som menas med en försäkrad person i detta avseende. I Danmark finns inte någon grundförsäkring vilket innebär att arbete i Danmark inte med automatik innebär att det är försäkrad tid. Om en person arbetar i Danmark utan att gå med i en dansk a-kassa så har hen inte varit försäkrad.

SO befarar att tillämpningen av artikel 61 (2) och 64 a kommer att bli en utmaning administrativt och det är viktigt att komma överens om väl fungerande rutiner såväl mellan medlemsstaterna som mellan berörda institutioner inom respektive stat.

Det behöver bestämmas till vilken organisation information enligt 55a ska skickas. SO ser följande alternativ: Den sökandes tidigare a-kassa, den a-kassa inom vars bransch den sökande senast arbetade i utlandet och Alfa-kassan.

Om bestämmelser ska uppfattas så att sammanläggning av försäkrings-, anställnings- och egenföretagarperioder från det senaste arbetslandet ska kunna sammanläggas i Sverige anser SO att perioderna måste vara redovisade på ett sammanläggningsintyg, d.v.s. på ett PDU1 eller SED U002/U017.

SO uppfattar det som att en sökande som beviljas ersättning med stöd av artikel 64a direkt kan exportera sin ersättning till det senaste arbetslandet. Det är då angeläget att samtliga medlemsländerna börjar skicka månatliga rapporter, SED U012-U013, i dessa ärenden så att det säkerställs att den sökande uppfyller de villkor som ställs i bosättningslandet.

I Sverige kommer det dessutom att krävas lagändringar. SO har identifierat följande problem

SO anser att det behövs en lagändring för att inträde ska kunna beviljas med stöd av lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) för personer som bor och har sitt senaste arbete i sitt nya bosättningsland (som inte är Sverige). I de flesta svenska a-kassors stadgar finns kravet om att inträde beviljas för personer som i Sverige har utfört arbete inom kassans verksamhetsområde. Eftersom den sökande inte är gränsarbetare/oäkta gränsarbetare kan inträde inte beviljas med stöd av IAFFS 2016:2.

SO anser att det behövs en läknings regel så att dessa sökande ska kunna få rätt till ersättning från inkomstbortfallsförsäkringen Om det uppstår ett glapp i försäkringsperioden mellan arbetet i det senaste arbetslandet och inträdet i en svensk a-kassa är den sökande enbart berättigad till grundbelopp. SO befarar att de administrativa rutinerna i artiklarna 64a och 55a kan försena ärendet och att risken är stor att den sökande tappar rätten till inkomstrelaterad ersättning i Sverige.

Artikel 65

Unemployed persons who resided in a Member State other than the competent State

1. An unemployed person who, during his or her last activity as an employed or self-employed person resided in a Member State other than the competent Member State, shall make himself or herself available to the former employer or to the employment services in the competent Member State. Such a person shall receive benefits in accordance with the legislation of the competent Member State as if he or she were residing in that Member State. These benefits shall be provided by the institution of the competent Member State.

2. By way of derogation from paragraph 1, a wholly unemployed person, who, during the last activity as an employed or self-employed person, resided in a Member State other than the competent Member State, and who had not completed at least 12 months of unemployment insurance exclusively under the legislation of the competent member State shall make himself or herself available to the employment service of the Member State of residence. Such a person shall receive benefits in accordance with the legislation of the Member State of residence as if he or she had completed all periods of insurance under the legislation of that Member State. Those benefits shall be provided by the institution of the member State of residence.

Alternatively, a wholly unemployed person referred to in this paragraph who would be entitled to an unemployment benefit solely under the national legislation of the competent Member State if he or she resided there, may instead opt to make themselves available to the employment services in that member State and to receive benefits in accordance with the legislation of that Member State as if he or she were residing there.

3. If a wholly unemployed person referred to in paragraphs 1 or 2 does not wish to become or remain available to the employment services of the competent Member State after having been registered there, and wishes to seek work in the Member State of residence or the Member State of last activity Article 64 shall apply mutatis mutandis, except Article 64 (1) (a). The competent institution may extend the period referred to in the first sentence of Article 64 (1) (c) up to the end of the period of entitlement to benefits.

4. A wholly unemployed person referred to in this Article may in addition to making themselves available to the employment services of the competent Member State also make themselves available to the employment services of the other Member State.

5. Paragraphs 2 to 4 of this Article shall not apply to a person who is partially or intermittently unemployed.

I artikel 65.1 ändrar kommissionen en grundläggande princip som gällt under en lång tid. Det föreslås att en arbetslös gränsarbetare/oäkta gränsarbetare som har arbetat 12 månader i det andra medlemslandet inte längre ska ansöka om ersättning i bosättningsstaten utan i f.d. arbetslandet. SO befarar att den föreslagna ändringen kommer att innebära stora informationsproblem. Konsekvensen av denna ändring borde också bli att de medlemsländer som idag har krav på bosättning innan ersättning kan betalas ut måste ändra sin nationella

lagstiftning. SO befarar att många arbetslösa gränsarbetare/oäkta gränsarbetare som borde ha anmält sig i f.d. arbetslandet kommer att återvända till Sverige och anmäla sig på Arbetsförmedlingen här. Det bör då även i denna situation, precis som i artikel 64 a, vara möjligt att flytta över ursprungligt anmälandatum till den stat från vilken ersättning rätteligen ska sökas.

SO anser att det är viktigt att det – helst i tillämpningsförfordningen – förtydligas vad som menas med den första meningen i artikel 65.2 - att en person som inte har fullgjort åtminstone 12 månaders arbetslöshetsförsäkring i den kompetenta medlemsstaten ska ansöka om ersättning i bosättningsstaten. Frågan är om de 12 månaderna måste vara sammanhängande eller inte. Det bör också klargöras vilken tid förutom arbetad tid som kan medräknas i den arbetslöshetsförsäkrade tiden.

SO anser att det är positivt att även den som inte har varit arbetslöshetsförsäkrad i 12 månader i den behöriga medlemsstaten ges valmöjlighet i artikel 65.2 att ansöka om ersättning i f.d. arbetslandet om personen uppfyller landets villkor.

SO är också positiv till bestämmelsen i artikel 65.3 som ger den som inte vill stanna kvar som arbetssökande i den behöriga staten möjlighet att direkt exportera sin ersättning till bosättningsstaten eller till f.d. arbetslandet.

Likaså är SO positiv till bestämmelsen i artikel 65.4 som ger den arbetslöse personen möjlighet att vara anmäld på två länders arbetsförmedlingar.

Artikel 87

Förslag till Artikel 87 (b) (4):

Transitional provision for application of Regulation EU xxxx

Articles 61, 64 and 65 of this Regulation in force before xxx shall continue to apply to unemployment benefits granted to persons whose unemployment started before that date.

SO anser normalt att parallella regelverk bör undvikas. Detta med anledning av att äldre bestämmelser kan komma att leva kvar under en lång tid. Det medför att det blir oförutsebart för den enskilde vad som gäller och ställer högre krav på dem som har att tillämpa reglerna. Ett sätt att förhindra parallella regelverk är en övergångsbestämmelse som anger att de nya bestämmelserna gäller för tid från och med ikraftträdandet och att äldre bestämmelser gäller för tid före ikraftträdandet. SO har dock svårt att förutse vilka konsekvenser det kan komma att få i alla situationer.

Om den föreslagna bestämmelsen antas kan vissa tolkningssvårigheter uppkomma med anledning av att a-kassorna ska avgöra när en persons arbetslöshet startade och vad som avses med benefits granted. Det sistnämnda

kan uppfattas som en hel ersättningsperiod men det skulle möjligen också kunna uppfattas som den arbetslöshetsersättning en person har rätt till under den aktuella arbetslösheten och att nya bestämmelser ska gälla vid nästkommande arbetslöshetstillfälle även om det är inom samma ersättningsperiod.

Tillämpningsförfordning 987/09

Av artikel 3 framgår det att en registrerad ska kunna få tillgång till personuppgifter inte bara i den stat som äger uppgifterna men också via kompetent institution i bosättningsstaten. Det bör klargöras till vilken institution en enskild bosatt i Sverige ska vända sig.

När det gäller övriga föreslagna regeländringar i tillämpningsförfordningen har SO inga andra synpunkter än det som tidigare har tagits upp om artikel 55a samt artikel 3.

Övrigt

Om den sökande inom ramtiden även har arbetat i något annat EU/EES-land bör sådana perioder enligt SO:s åsikt kunna sammanläggas för att uppfylla villkoren för ersättning. T.ex. om den sökande bara har utfört arbete i Sverige i två månader innan hen flyttar till Tyskland och arbetar där en månad. Före det svenska arbetet har personen under två års tid haft en anställning i Norge. Personen uppfyller inte tremånaderskravet i Tyskland och ansöker om ersättning i Sverige. SO ställer sig då frågande till om den svenska a-kassan kan sammanlägga perioder från Norge vid prövningen av ersättningsrätten.

SO anser att om de föreslagna ändringarna godkänns av medlemsländerna så behöver även artikel 65a ändras på så sätt att det i punkt 1 hänvisas till artikel 65.2 och inte till artikel 65.

Vidare anser SO att de föreslagna ändringarna påverkar den fria rörligheten negativt. Vi ser stora administrativa utmaningar och även informationsproblem för den enskilda individen samt för berörda institutioner i medlemsländerna. SO anser också att det bör klargöras vilket lands institution som ansvarar för information om regelverket.

Med vänlig hälsning
Arbetslöshetskassornas Samorganisation


Harald Petersson